
Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/39271709030060

A1
C 24
32

Government Publications
47

First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, February 21, 2001
Thursday, March 1, 2001

Le mercredi 21 février 2001
Le jeudi 1er mars 2001

Issue No. 1

Organizational Meeting
and
First meeting on:
Bill S-4, Federal Law-Civil Law Harmonization Act, No. 1

Fascicule nº 1

Réunion d'organisation
et
Première réunion concernant:
Le projet de loi S-4, Loi d'harmonisation nº 1 du droit fédéral avec le droit civil

INCLUDING:
THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Rule 104)

Y COMPRIS:
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(article 104 du Règlement)

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

LIBRARY
MAY 8 2001
University of Toronto

38007-38024

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Atkins
Buchanan, P.C.
* Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Atkins
Buchanan, c.p.
* Carstairs, c.p.,
(ou Robichaud, c.p.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing.
Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extrait of the *Journals of the Senate*, February 7, 2001:

Second reading of Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

The Honourable Senator De Bané, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Mercier, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, if and when that Committee is established.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 7 février 2001:

Deuxième lecture du projet de loi S-4, Loi n^{o} 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

L'honorable sénateur De Bané, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Robichaud, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Mercier, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, si et quand ce comité sera constitué.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 21, 2001
(1)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:35 p.m., this day, in room 257, East Block, for the purposes of holding its organization meeting, pursuant to Rule 88.

Members of the committee present: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore and Pearson (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Election of Chair

Pursuant to Rule 88, the Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Moore moved, —

That the Honourable Senator Milne be Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

The Clerk invited the Chairperson elect to take the Chair.

The Chair presided over the election of the Deputy Chair.

Election of Deputy Chair

The Honourable Senator Andreychuk moved, —

That the Honourable Senator Beaudoin be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Subcommittee on Agenda and Procedure

The Honourable Senator Pearson moved, —

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Motion to print the Committee's Proceedings

The Honourable Senator Fraser moved, —

That the Committee print Proceedings; and

That the Chair be authorized to set the number to meet demand.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 21 février 2001
(1)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, dans le but d'organiser ses travaux conformément à l'article 88 du Règlement.

Membres du comité présents: Les sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore et Pearson (10).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Élection à la présidence

Conformément à l'article 88 du Règlement, la greffière préside à l'élection à la présidence.

Il est proposé par l'honorable sénateur Moore —

Que l'honorable sénateur Milne soit présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

La greffière invite la présidente à prendre place au fauteuil.

La présidente préside à l'élection à la vice-présidence.

Élection à la vice-présidence

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk —

Que l'honorable sénateur Beaudoin soit vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Sous-comité du programme et de la procédure

Il est proposé par l'honorable sénateur Pearson —

Que le Sous-comité du programme de la procédure se compose de la présidente, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter des témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Impression des délibérations du comité

Il est proposé par l'honorable sénateur Fraser —

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que la présidente soit autorisée à modifier cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Authorization to hold meetings, to print evidence when quorum is not present

The Honourable Senator Andreychuk moved, —

That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the Committee from both the government and the opposition are present.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Financial Report

The Honourable Senator Buchanan moved, —

That, pursuant to rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the Committee during the last session.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Research Staff

The Honourable Senator Cools moved, —

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matter of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Authority to commit funds and certify accounts

The Honourable Senator Grafstein moved, —

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Travel

The Honourable Senator Joyal moved, —

Autorisation à tenir des réunions et impression des témoignages en l'absence de quorum

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk —

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Rapport financier

Il est proposé par l'honorable sénateur Buchanan —

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidente soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Personnel de recherche

Il est proposé par l'honorable sénateur Cools —

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer

Il est proposé par l'honorable sénateur Graftstein —

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidente, au vice-président et à la greffière du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidente, au vice-président et à la greffière du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Voyages

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal —

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(*a*) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday, June 3, 1998; and

2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (*a*) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (*b*) making a presentation related to the work of the committee.

After debate, the question being put on the motion, it was resolved in the affirmative, on division.

Travelling and living expenses of witnesses

It is moved by the Honourable Senator Beaudoin, —

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Electronic media coverage of public meetings

It is moved by the Honourable Senator Andreychuk, —

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Time slot for regular meetings

The Chair informed the committee that the time slots for its meetings are 3:30 p.m. Wednesday afternoons and 10:45 a.m. Thursday mornings.

Future Business of the Committee

The committee discussed future business.

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)*a*) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998; et

2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre: *a*) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou *b*) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Frais de déplacement et de séjour des témoins

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin —

Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Diffusion des délibérations publiques par médias d'information électronique

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk —

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Horaire des séances régulières

La présidente informe le comité que les réunions auront lieu à 15 h 30, le mercredi après-midi, et à 10 h 45, le jeudi matin.

Travaux futurs du comité

Le comité discute de ses travaux futurs.

Adjournment

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 1, 2001
(2)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Beaudoin, Deputy Chair, presiding.

Members of the committee present: Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Nolin and Pearson (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Panel of Academics:

Dean Louis Perret, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa;

Professor Claude Fabien, Faculty of Law, University of Montreal;

Professor Alain-François Bisson, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 7, 2001, the committee proceeded to study Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law *(See Issue No. 1, Wednesday, February 21, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

The Honourable Senator Joyal asked that it be noted in the minutes. That hearing other witnesses prior to the Minister and/or officials should not constitute a precedent.

The Deputy Chair explained that hearing other witnesses prior to the Department was exceptional, due to the passing away of the former Speaker, the Honourable Senator Gildas Molgat, yesterday. Officials from the Department of Justice will be heard after the adjournment next week.

Dean Louis Perret made an opening presentation and tabled with the Clerk a document entitled "Les systèmes juridiques dans le monde," and a CD Rom entitled "Les systèmes juridiques dans le monde," retained as Exhibits No. 5900 L1-S-4-1 "1" and No. 5900 L1-S-4-1 "2" respectively.

Professor Claude Fabien made an opening presentation.

Levée de séance

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 1er mars 2001
(2)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Beaudoin (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Nolin et Pearson (9).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Groupe d'universitaires:

M. Louis Perret, doyen, Faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa;

M. Claude Fabien, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal;

M. Alain-François Bisson, professeur, Faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 7 février 2001, le comité examine le projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule nº 1 du mercredi 21 février 2001.*)

L'honorable sénateur Joyal demande qu'il soit consigné dans le procès-verbal que l'audition d'autres témoins avant celle du ministre et des fonctionnaires ne doit pas constituer un précédent.

Le vice-président explique que l'audition d'autres témoins avant ceux du ministère est une situation exceptionnelle, due au décès de l'ancien Président du Sénat, l'honorable sénateur Gildas Molgat, survenu la veille. Les représentants du ministère de la Justice seront entendus après le congé de la semaine prochaine.

M. Louis Perret, doyen, fait une déclaration et dépose auprès du greffier un document intitulé «Les systèmes juridiques dans le monde», et un CD Rom intitulé «Les systèmes juridiques dans le monde» (pièces nº 5900 L1-S-4-1 «1» et nº 5900 L1-S-4-1 «2», respectivement).

M. Claude Fabien fait une déclaration.

At 11:25, the Honourable Senator Milne, Chair, presided.

Professor Alain-François Bisson made an opening statement.

At 11:40 a.m., the panel answered questions.

At 12:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 11 h 25, l'honorable sénateur Milne (*présidente*) prend place au fauteuil.

M. Alain-François Bisson fait une déclaration.

À 11 h 40, le groupe de témoins répond aux questions.

À 12 h 55, le comité suspens ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 22, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the 36th Parliament are as follows:

Professional Services	$ 3,618.05
Transportation and Communications	
Other	$ 200.00
Witness Expenses	$ 36,641.93
Total	**$ 40,459.98**

During the Second Session of the 36th Parliament, the Committee held 44 meetings, during which it heard 179 witnesses. The Committee held hearings on 12 bills, including seven Government bills, two of which were introduced in the Senate, in addition to four private members' public bills introduced in the Commons and one such bill introduced in the Senate. The Committee recommended a total of 12 amendments to two bills. The Committee submitted nine reports dealing with eight bills.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudI 22 février 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la deuxième session de la 36e législature:

Services professionnels	3 618,05 $
Transport et Communications	
Autres dépenses	200,00 $
Dépenses des témoins	36 641,93 $
Total	**40 459,98 $**

Au cours de la deuxième session de la 36e législature, le Comité a tenu 44 séances ét entendu 179 témoins. Le Comité a tenu des audiences sur 12 projets de loi, soit sept projets de loi du gouvernement, dont deux ont été présentés au Sénat, quatre projets de loi d'intérêt public émanant de députés aux Communes et un de même nature déposé au Sénat. Le Comité a recommandé au total 12 amendements à deux projets de loi. Il a présenté neuf rapports portant sur huit projets de loi.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 21, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met today, at 4:30 p.m., for its organization meeting.

[*Translation*]

Ms. Jill Anne Joseph, Committee Clerk: Honourable senators, I see that we have a quorum. As the clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of a chair.

[*English*]

Are there any motions?

Senator Moore: I move that the Honourable Senator Milne be elected chair of the committee.

Ms. Joseph: Any other nominations? Hearing none, it is moved by the Honourable Senator Moore that the Honourable Senator Milne be elected chair. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Ms. Joseph: Senator Milne, I invite you to take the chair.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I wish to thank you for the unanimous vote of approval. This is astounding. I will enjoy it while it lasts.

Before we begin, I wish to point out that our committee has a new clerk. We now have Ms Jill Anne Joseph with us. Ms Joseph has a long background with Senate committees, ranging over a period of 10 years. Many honourable senators know her because she has worked with the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, with the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, with the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations and with the Subcommittee on Post-Secondary Education, a subcommittee of the Social Affairs, Science and Technology Committee. I am delighted to have you with us, Ms Joseph.

I also want to welcome back Nancy Holmes, whom we could not do without. She is a wonderful researcher, and we appreciate her.

Having said that, we will proceed to the election of the deputy chair. I will entertain a motion with respect to that.

Senator Andreychuk: I am pleased to nominate Senator Beaudoin as deputy chair of the committee.

The Chairman: It has been moved by the Honourable Senator Andreychuk that the Honourable Senator Beaudoin serve as deputy chair of this committee.

Are there further nominations? Hearing none, I move the nominations closed and welcome, again, Senator Beaudoin. It will be a pleasure to work with you.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 février 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 30, pour sa séance d'organisation.

[*Français*]

Mme Jill Anne Joseph, greffière du comité: Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. En tant que greffière de votre comité, il est de mon devoir de présider à l'élection d'un président ou d'une présidente.

[*Traduction*]

Y a-t-il des motions?

Le sénateur Moore: Je propose que l'honorable sénateur Milne soit élue présidente du comité.

Mme Joseph: Y a-t-il d'autres nominations? Il n'y en a pas. Il est donc proposé par l'honorable sénateur Moore que l'honorable sénateur Milne soit élue présidente. La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Mme Joseph: Sénateur Milne, je vous invite à occuper le fauteuil.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir donné votre approbation unanime. C'est extraordinaire. Il faut en profiter pendant que ça dure.

Avant de commencer, je signale au comité que nous avons une nouvelle greffière. Il s'agit de Mme Jill Anne Joseph. Mme Joseph travaille depuis longtemps aux comités du Sénat, soit depuis une dizaine d'années. Beaucoup d'honorables sénateurs la connaissent parce qu'elle a travaillé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, sciences et technologie, au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation et au Sous-comité spécial sur l'enseignement postsecondaire, un sous-comité du Comité des affaires sociales, sciences et technologie. Je suis ravie que vous soyez avec nous, madame Joseph.

Je veux aussi souhaiter la bienvenue à Mme Nancy Holmes, qui nous revient, et dont nous ne saurions nous passer. C'est une merveilleuse attachée de recherche et nous l'apprécions.

Cela étant dit, nous procéderons maintenant à l'élection du vice-président. Je suis prête à recevoir une motion à cet effet.

Le sénateur Andreychuk: C'est avec plaisir que je propose la candidature du sénateur Beaudoin au poste de vice-président du comité.

La présidente: Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que l'honorable sénateur Beaudoin soit élu vice-président du comité.

Y a-t-il d'autres candidatures? Il n'y en a pas, et nous vous souhaitons la bienvenue, de nouveau, sénateur Beaudoin. Ce sera un plaisir de travailler avec vous.

For the Subcommittee on Agenda and Procedure, it is moved by the Honourable Senator Pearson:

> That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the Committee, to be designated after the usual consultation; and
>
> That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

Senator Cools: Maybe I have forgotten, but was not the third person Senator Moore?

The Chairman: Last time it was Senator Moore, and I intend to invite him to do it again.

Senator Cools: I was just clarifying that.

The Chairman: We are leaving it open in this fashion so that, if Senator Moore cannot be here, he can be easily replaced for that particular emergency situation.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

May I have a motion to print the committee's proceedings.

Senator Fraser: I so move:

> That the Committee print its proceedings; and
>
> That the Chair be authorized to set the number to meet demand.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Next is the authorization to hold meetings and to print evidence when a quorum is not present.

Senator Andreychuk: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Andreychuk:

> That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the Committee from both the government and the opposition be present.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

It is moved by Senator Buchanan:

> That, pursuant to rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the Committee during the last session.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

It is moved by the Honourable Senator Cools:

Pour le Sous-comité du programme et de la procédure, il est proposé par l'honorable sénateur Pearson:

> Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité qui sera désigné après les consultations d'usage, et
>
> Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement à son ordre du jour, à inviter des témoins et à établir le calendriers des audiences.

Le sénateur Cools: J'ai peut-être la mémoire qui flanche, mais la troisième personne n'était-elle pas le sénateur Moore?

La présidente: La dernière fois, c'était en effet le sénateur Moore, et j'ai l'intention de l'inviter à reprendre ce rôle.

Le sénateur Cools: Je voulais simplement clarifier la chose.

La présidente: Nous nous laissons une marge de manoeuvre, de manière qu'en l'absence du sénateur Moore, il puisse facilement être remplacé, en cas d'urgence.

Êtes-vous tous en faveur de la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Puis-je recevoir une motion sur l'impression des délibérations.

Le sénateur Fraser: Je propose:

> Que le comité fasse imprimer ses délibérations et
>
> Que la présidente soit autorisée à fixer la quantité en fonction des besoins.

La présidente: Êtes-vous tous en faveur de la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Passons maintenant à l'autorisation de tenir des réunions et d'imprimer les témoignages, en l'absence de quorum.

Le sénateur Andreychuk: Je propose la motion.

La présidente: Il est proposé par le sénateur Andreychuk:

> Que conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité du gouvernement et de l'opposition soient présents.

Êtes-vous tous en faveur de la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Il est proposé par le sénateur Buchanan:

> Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses engagées au cours de la dernière session.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Il est proposée par l'honorable sénateur Cools:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the Committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

I turn now to the authority to commit funds and certify accounts. It is moved by the Honourable Senator Grafstein:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

I turn now to the subject of travel. Senator Joyal moves:

That the Committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

1) determine whether any member of the Committee is on "official business" for the purposes of paragraph (8)(3)(*a*) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday, June 3, 1998; and

2) consider any member of the Committee to be on "official business" if that member is: (*a*) attending a function, event or meeting related to the work of the Committee; or (*b*) making a presentation related to the work of the Committee.

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés, et de projets de rapport.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Passons maintenant à l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer. Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement à la présidence, la vice-présidence et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du Règlement du Sénat, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidence, la vice-présidence et au greffier du comité.

Honorables sénateur, vous plaît-il d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Passons maintenant au sujet des voyages. Le sénateur Joyal propose:

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à

1) déterminer si un membre du comité accomplit un «engagement officiel» aux fins de l'alinéa 8(3)*a*) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les Journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998; et

2) considérer qu'un membre du comité accomplit un« e ngagement officiel» si ce membre: *a*) exerce une fonction ou assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou *b*) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Senator Beaudoin: This is the first time I have seen such a motion.

Senator Cools: This motion has only arrived in the last year or so. I have sat on other committees where it has not been voted on, where it has been set aside.

Senator Fraser: It is my recollection that we voted on this at our last meeting.

The Chairman: The issue was raised last time. We did vote on it last time, passed it, and none of us travelled.

Senator Beaudoin: Is there a precedent for that?

The Chairman: Yes.

Senator Cools: Perhaps it could not be voted on, but, if it is required in the future, it be trotted out then and discussed. It seems to me that the list of so-called "automatic motions" is growing in the years that I have been here. I have some problems with this particular one.

The Chairman: This motion covers that situation where a senator misses a meeting because they are attending a conference on behalf of this committee, or speaking on behalf of this committee somewhere.

Senator Cools: That situation is so rare that it could be dealt with individually, then, I think.

Senator Beaudoin: Is it rare for all committees?

The Clerk: This motion is a standard motion in the organization of every committee. I believe it was the National Finance Committee that did not pass it.

Senator Cools: That is correct.

The Clerk: However, it would be rare for the steering committee to make a determination about official business on behalf of one of its members.

Senator Moore: Perhaps this could be referred to the steering committee.

Senator Fraser: I agree that use of such a motion is rare. However, I can envisage occasions when having to have recourse to it might in itself be a matter of much controversy and bog down the committee in endless days of arguing. I would rather just adopt it now so that the procedure is clear now when our heads are clear and when there is no controversy, rather than referring it to the subcommittee to make these decisions.

The Chairman: The problem is, I believe, that if a committee member came to ask for this provision in the future, it would then become personal because of the particular committee member who asked for it. This way, at least, it is generic.

Senator Beaudoin: There will be a discussion in the steering committee about it.

The Chairman: That is correct.

Le sénateur Beaudoin: C'est la première fois que je vois cette motion.

Le sénateur Cools: Cette motion n'existe que depuis un an, environ. À d'autres comités où j'ai siégé, on n'a pas voté sur cette motion, on l'a mise de côté.

Le sénateur Fraser: Je me souviens qu'à notre dernière réunion, nous avions voté sur cette motion.

La présidente: La question a été soulevée la dernière fois. Nous avons voté sur la motion, nous l'avons adoptée, et aucun d'entre nous n'a voyagé.

Le sénateur Beaudoin: Y a-t-il un précédent?

La présidente: Oui.

Le sénateur Cools: On pourrait peut-être ne pas voter maintenant et, à l'avenir, en cas de besoin, ressortir la motion et en discuter. Il me semble que la liste des motions soi-disant «automatiques» s'allonge d'année en année, depuis mon arrivée ici. J'ai des réserves au sujet de celle-ci.

La présidente: Cette motion s'applique aux situations où un sénateur manque l'une de nos séances parce qu'il assiste à une conférence au nom du comité, ou parce qu'il prononce une allocution au nom du comité, ailleurs.

Le sénateur Cools: Cette situation est si rare qu'on ne devrait en traiter qu'au cas par cas, à mon avis.

Le sénateur Beaudoin: Est-elle rare pour tous les comités?

La greffière: Il s'agit d'une motion normalisée, servant à l'organisation de tous les comités. Je crois que c'est le Comité des finances nationales qui ne l'a pas adoptée.

Le sénateur Cools: C'est exact.

La greffière: Il serait toutefois rare que le Comité du programme et de la procédure ait à rendre une décision sur l'engagement officiel de l'un de ses membres.

Le sénateur Moore: On pourrait peut-être confier la question au comité directeur.

Le sénateur Fraser: Moi aussi, je suis d'avis qu'on recourt rarement à cette motion. Je peux toutefois envisager des situations où on pourrait avoir à l'employer, dans un climat de controverse suscitant des discussions qui pourraient retarder le comité pendant des jours. Je préfère l'adopter maintenant, de manière que la procédure soit claire, pendant que notre jugement n'est pas affecté, par une controverse, par exemple, plutôt que de remettre cette décision au sous-comité.

La présidente: À mon avis, le problème, c'est que si un membre du comité demande l'application de cette disposition un jour, ce sera alors une question personnelle, parce qu'il l'aurait demandée. Si on décide maintenant, au moins, c'est d'une application générale.

Le sénateur Beaudoin: Le comité directeur en discutera.

La présidente: C'est exact.

Senator Joyal: Does this mean that if I were to receive an invitation from a university law faculty to talk about the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which is a general invitation, I would be covered? In my mind, if it is in relation to a bill that is in front of us, or a subject matter, then it is part of the ongoing work of the specific mandate of the committee. I see that as being totally in accord with the work of the committee. However, if it is just a general invitation to speak to a social club about the great work that I do at the Legal and Constitutional Affairs Committee, then I am more puzzled.

The Chairman: It says "necessary to travel on assignment on behalf of the Committee."

Senator Andreychuk: Madam Chair, in the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, this point did arise. We did not have this generic rule. The point was that some committee member had travelled and then said, "I was doing it on behalf of the committee." We said that there has to be prior approval and that the provision must be used sparingly. It was not for generic things such as discussing the committee. That does not preclude a senator from sending a letter to the clerk concerning attendance by virtue of all these categories that I do not understand. It is then that senator's prerogative. It is only when this committee authorizes it that this motion clicks in. I presume you would only authorize it when it is a necessity.

The Chairman: It states specifically that the subcommittee be authorized to determine whether the member of the committee is on official business or not. It would have to be pre-authorization as far as I am concerned.

Senator Beaudoin: The problem Senator Joyal refers to is certainly not covered by this provision.

Senator Joyal: I would not like it to be covered, either.

Senator Pearson: I am trying to understand why we have this provision. Let us say that we send Senator Joyal to speak, have a discussion or consultation with a group. That would mean that, not only would he not be present at the committee meeting, he would not be present in the Senate.

Senator Cools: That would be classified as official business. It could be quite legitimate without having to refer to this committee.

Senator Andreychuk: I know such a measure has been used when there was a specific event involving foreign affairs. There had been some discussion about the committee attending an event because we felt it was within the purview of a study we were conducting. We then said it was too costly to send everyone but that we should be represented. Thus, we sent one person and paid the costs for that person attending. It was deemed to be official business of the committee.

Le sénateur Joyal: Cela signifie-t-il que si une faculté de droit m'invite à parler du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, ce qui serait une invitation d'ordre général, la disposition s'appliquerait dans mon cas? À mon avis, s'il s'agit de parler d'un projet de loi dont nous sommes saisis, ou d'un sujet que nous examinons, cela fait partie du travail et du mandat du comité. Cela concorderait tout à fait avec le travail du comité. Toutefois, s'il ne s'agit que d'une invitation générale à s'adresser à un club social au sujet du merveilleux travail que je fais au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, je suis un peu plus perplexe.

La présidente: La motion dit «qui se déplaceront au nom du comité».

Le sénateur Andreychuk: Madame la présidente, au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, cette question a été soulevée. Nous n'avions pas de règle d'application générale. Il est arrivé qu'un membre du comité voyage, puis déclare: «Je le faisais au nom du comité». Nous avons déterminé qu'il devait y avoir une autorisation préalable et que la disposition devait être employée de manière judicieuse. Il ne s'agissait pas d'activités d'ordre général, comme des discussions sur le comité. Cela n'empêche pas un sénateur d'envoyer une lettre à la greffière, au sujet de sa présence, en fonction de toutes ces catégories auxquelles je ne comprends rien. C'est alors la prérogative du sénateur. Ce n'est que lorsque le comité l'autorise que cette motion peut être employée. Je présume que l'autorisation ne serait accordée que lorsque nécessaire.

La présidente: On dit précisément que le sous-comité sera autorisé à déterminer si un membre du comité accomplit un engagement officiel ou non. À mon avis, il faut une autorisation préalable.

Le sénateur Beaudoin: Cette disposition ne s'appliquerait certainement pas au problème dont parlait le sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: Ce n'est pas non plus ce que je voudrais.

Le sénateur Pearson: J'essaie de comprendre la raison d'être de cette disposition. Mettons que l'on envoie que le sénateur Joyal prononcer une conférence, participer à une discussion ou avoir une consultation avec un groupe. Cela signifierait, qu'il ne serait pas présent à la réunion du comité, mais qu'il ne serait pas non plus présent au Sénat.

Le sénateur Cools: Cela serait considéré comme un engagement officiel. Ce serait très légitime, sans qu'il ait à en parler au comité.

Le sénateur Andreychuk: Je sais que cette mesure a été employée lorsqu'il y avait un événement particulier intéressant les affaires étrangères. On avait discuté de la participation du comité à un événement parce qu'aux yeux du comité, cela relevait de l'étude en cours. On a ensuite décidé que c'était trop coûteux d'envoyer tout le monde et que nous devrions n'avoir qu'un représentant. Nous avons donc envoyé une seule personne et nous avons payé les frais associés à sa participation. On a décidé qu'il s'agissait d'un engagement officiel au nom du comité.

Whereas it helps me when I am invited to speak, it is up to the individual Senator to determine whether it is official business of the Senate. At that point, one starts to approach attendance categories. The question is really whether someone is authorized to be a representative of this committee.

Senator Cools: There is nothing wrong with that. The problem with this motion is that it places power into three hands of the committee and not the total committee. That is where I have some problems with this motion.

I have no problem with the first part of the motion, where it says that says that the committee can designate people. Where I have a problem is that three people are being set aside to make determinations about whether another senator is on official business. For the most part, any senator who is invited in his or her capacity as a senator will be on official business within our proper definition.

The less we begin to bring that question into the purview of individual committees, the better. If we travel as a committee, or two or three of us travel, we are already on official business. I have a problem with that motion and I know other committees have problems with it. I believe last year was the first time this motion appeared. Many would now say it is routine, but it is quite new in the life of committees.

Senator Moore: Perhaps we should just amend the second part of the motion so that the committee be authorized.

Senator Cools: The committee can designate one or two or three people to go anywhere, on paper.

The Chairman: That is already within the power of this committee.

Senator Cools: My problem is that someone wants to slide the powers of this committee to two or three people and I do not think that is in order.

The Chairman: In our defence, I can say we have never abused those powers.

Senator Grafstein: At the end of the day, it is a question of money.

The Chairman: It is a question of money that comes out of this committee's budget, paying for senators to go.

Senator Grafstein: In the past, this motion has not been utilized.

Senator Cools: This motion has been utilized in the past — not by this committee, but years ago they sent certain people on conferences.

Senator Grafstein: It is fair to say that if there are individual requests, as opposed to it being a full committee, it should be referred to the steering committee for a decision. If the person does not get the approval, he or she brings it to the full committee. That is a very simple thing.

The Foreign Affairs Committee has embarrassed me in the past. I have been invited to go overseas on official business by the OSC, not once but three times, and I have not been able to get the

Cela peut bien sûr m'être utile quand je suis invitée à prononcer une conférence, mais il revient à chaque sénateur de déterminer si c'est ou non un engagement officiel du Sénat. Il faut alors considérer les diverses catégories de présence. Pour l'instant, il s'agit de savoir si une personne est autorisée à représenter notre comité.

Le sénateur Cools: Il n'y a pas de mal à cela. Le problème que cette motion, c'est que le pouvoir est concentré entre trois membres du comité, plutôt que d'appartenir à l'ensemble du comité. Voilà mon objection au sujet de cette motion.

Je n'ai aucune difficulté avec la première partie de la motion, où l'on dit que le comité peut désigner des représentants. Ce qui m'embête, c'est que trois personnes sont désignées pour déterminer si un autre sénateur a ou non un engagement officiel. Dans la plupart des cas, tout sénateur qui est invité à titre de sénateur aura un engagement officiel, selon la définition applicable.

Moins cette question se limite à chaque comité, mieux ce sera. Si nous voyageons à titre de comité, si deux ou trois d'entre nous nous déplaçons, c'est un engagement officiel. Cette motion me dérange et je sais que d'autres comités ont leurs réserves à son sujet. Je crois qu'on l'a vue pour la première fois l'an dernier. Certains diront qu'il s'agit d'une motion de régie interne, mais elle est tout de même assez nouvelle dans la vie des comités.

Le sénateur Moore: On pourrait peut-être simplement modifier la deuxième partie de la motion, pour dire que le comité qui doit être autorisé.

Le sénateur Cools: Le comité peut désigner une, deux ou trois personnes qui iront n'importe où, sur papier.

La présidente: Cela fait déjà partie des pouvoirs du comité.

Le sénateur Cools: Je n'aime pas qu'on veuille concentrer les pouvoirs du comité entre les mains de deux ou trois personnes. Je ne crois pas que ce soit régulier.

La présidente: À la décharge du comité, je puis dire que nous n'avons jamais abusé de ces pouvoirs.

Le sénateur Grafstein: Au bout du compte, c'est une question d'argent.

La présidente: C'est une question d'argent qui vient du budget du comité, qui paie pour les voyages des sénateurs.

Le sénateur Grafstein: Cette motion n'a pas été utilisée jusqu'ici.

Le sénateur Cools: Cette motion a été utilisée par le passé, pas par notre comité, mais il y a des années, on a envoyé des gens à des conférences.

Le sénateur Grafstein: On peut dire que s'il y a des demandes particulières, plutôt que pour l'ensemble du comité, on pourrait confier la décision au comité directeur. Si la personne essuie un refus, elle pourra ensuite s'adresser à l'ensemble du comité. C'est très simple.

Le Comité des affaires étrangères m'a déjà bien embêté. J'avais été invité à l'étranger, pour les besoins du service, par l'OSC, non pas une, mais trois fois, et je n'ai pu obtenir de l'argent ni de mon

money out of my budget, the JIC budget or the Foreign Affairs Committee. The chairman said that he could get me the money. I told him that I did not want to go to him cap in hand; I wanted to know if there was a budget. As it turned out, I paid my own fare over on one occasion just to meet my commitments as a senator there.

Having said that, the way to deal with it is to have the funds there. A senator makes a written request. If the steering committee turns that senator down, the senator comes back to the committee for a decision by the entire committee. That is a fair and expeditious way of doing it.

Senator Fraser: I would agree.

Senator Beaudoin: I would agree with that. In the end, the committee has the power anyway.

The Chairman: That is right. All in favour of motion No. 9, on travel?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Cools: On division.

The Chairman: Carried, on division.

Turning to the motion of travelling and living expenses of witnesses.

It is moved by the Honourable Senator Beaudoin:

> That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses' expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Turning to the motion in regard to electronic media coverage of public meetings.

It is moved by the Honourable Senator Andreychuk:

> That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and
>
> That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

With respect to the time slot for regular meetings, we will meet on Wednesday afternoons, when the Senate rises but not before 3:30 p.m., in room 257, East Block, and on Thursday mornings at 10:45 a.m., also in room 257, East Block.

budget, ni de celui du JEC, ni du Comité des affaires étrangères. Le président m'a dit qu'il pourrait m'obtenir les fonds. Je lui ai dit que je ne voulais pas mendier cet argent mais que je voulais simplement savoir s'il y avait un budget à cette fin. Il se trouve que j'ai dû payer moi-même mon avion, l'une de ces fois, simplement pour respecter mes engagements à titre de sénateur ici.

Cela étant dit, la façon de régler la question, c'est d'avoir l'agent ici. Un sénateur fait une demande par écrit. Si le comité directeur refuse, le sénateur peut s'adresser au comité, pour obtenir une décision de l'ensemble du comité. C'est une façon juste et rapide de régler la question.

Le sénateur Fraser: Je suis d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord. Au bout du compte, c'est le comité qui décide, de toute façon.

La présidente: C'est bien. Êtes-vous tous en faveur de la motion nº 9, sur les déplacements?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Cools: À la majorité.

La présidente: Adopté, à la majorité.

Parlons maintenant des frais de déplacement des témoins.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin:

> Que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin s'il y a des circonstances exceptionnelles.

Êtes-vous tous pour la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Passons à la motion sur la diffusion des délibérations publiques par les médias d'information électroniques.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk:

> Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et
>
> Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Tout le monde est en faveur de la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Au sujet de l'horaire de nos séances régulières, nous nous rencontrerons le mercredi après-midi, à l'ajournement du Sénat mais pas avant 15 h 30, à la pièce 257 de l'édifice de l'Est ainsi que le jeudi matin, à 10 h 45, au même endroit.

Under "Other Business," I do have something to point out to honourable senators. In the last Parliament, we had asked for a study on sentencing. Of course, that study died when Parliament prorogued. However, our parliamentary research branch, nevertheless, has nicely gone ahead and done quite a bit of work on the subject.

We have two documents to hand out to everyone. Senators may take them home and read them, after which we will have a further discussion as to whether these documents are adequate, or, indeed, as to whether we want to carry on with the study. If we wish to continue with the study, we must seek permission from the Senate in the usual fashion.

Senator Grafstein: I have one question. Is there a breakdown in this report between penalties as they apply to young offenders in the criminal justice system? We do not have any of that here.

The Chairman: No.

Senator Grafstein: The reason I say that is that there is a looming fate in the other place in regard to the Young Offenders Act. We should be prepared for the onslaught of that legislation — which does not seem to be going in exactly the right direction. That is just a first impression. There will be tremendous pressure by police authorities to move on it quickly once it gets over here. Any work we can do on young offenders in advance of that pending legislation might be helpful so that we can have that as a factual base to deal with the question.

The Chairman: That is a good suggestion. In the meantime, this was what was asked for, which was all offences that come before this committee. We have some reading material.

Senator Beaudoin: We had a mandate. Was it related to that?

The Chairman: We had a mandate from the previous Parliament. We no longer have a mandate; however, these documents are the result of that past mandate.

Senator Beaudoin: Is this research in regard to the Criminal Code?

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: This one is a sentence structure.

The Chairman: We asked for a sentence structure.

Ms Nancy Holmes, Researcher, Library of Parliament: Honourable senators, we have put together a substantive paper for you, setting forth some history of the code, how the sentencing structure has come about and how it currently exists. The grid has been taken from *Martin's Annual Criminal Code* to give you a sense of structure of the code, where sentences are grouped by life, 14 years, et cetera. That grid may be useful for future work of the committee.

One of the things about which there was concern when this subject came up was in regard to private members' bills that were coming before the committee where sentences were being imposed and trying to get an understanding of where that fits within the current system.

Sous «Autres travaux», j'ai quelque chose à signaler aux honorables sénateurs. Au cours de la dernière législature, nous avions proposé un examen de la détermination de la peine. Cet examen a pris fin à la prorogation du Parlement. Notre service de recherche parlementaire, toutefois, a eu la bonne idée d'aller de l'avant et de défricher un peu le terrain, sur ce sujet.

Nous avons deux documents à remettre à tous les membres du comité. Les sénateurs peuvent les emporter chez eux pour les lire, puis nous aurons une discussion sur l'utilité de ces documents ou, même, sur la pertinence de cet examen. Si nous décidons de poursuivre cette étude, nous devons, comme à l'ordinaire, en demander la permission au Sénat.

Le sénateur Grafstein: J'ai une question. Dans ce rapport, fait-on une distinction entre les sanctions, selon qu'elles s'appliquent aux jeunes contrevenants, dans le système pénal actuel? Nous n'avons pas cela ici.

La présidente: Non.

Le sénateur Grafstein: J'en parle parce qu'à l'autre endroit, des choses vont se passer en ce qui concerne la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous devrions être prêts à recevoir ce projet de loi — qui ne suit pas exactement le chemin prévu. Ce n'est qu'une impression. Les autorités policières exerceront beaucoup de pression sur nous pour que nous en traitions rapidement, quand on nous le renverra. Tout travail que nous pouvons faire à l'avance, au sujet des jeunes contrevenants, dans l'attente de ce projet de loi, nous sera utile; nous aurons les faits en mains quand nous traiterons de la question.

La présidente: C'est une bonne suggestion. Entre-temps, voici ce que nous avions demandé, c'est-à-dire une présentation de toutes les infractions. Nous avons bien de la lecture.

Le sénateur Beaudoin: Nous avions un mandat. Est-ce que cela cadrait avec notre mandat?

La présidente: Le Parlement précédent nous avait confié un mandat. Nous n'en avons plus. Toutefois, ces documents cadrent avec notre ancien mandat.

Le sénateur Beaudoin: Cette recherche se rapporte-t-elle au Code criminel?

La présidente: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agit de la structure des peines.

La présidente: C'est ce que nous avions demandé.

Mme Nancy Holmes, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement: Honorables sénateurs, nous avons réuni un document de fond à votre intention qui présente l'histoire du Code criminel, l'évolution de la structure des peines et sa forme actuelle. La grille a été tirée du *Martin's Annual Criminal Code* pour vous donner une idée de la structure du code, en regroupant les peines en fonction de leur durée: à perpétuité, 14 ans, et cetera. Cette grille pourrait être utile pour les travaux futurs du comité.

L'une de nos préoccupations, à ce sujet, se rapportait aux projets de loi d'initiative parlementaire dont était saisi le comité et pour lesquels des peines étaient imposées: Nous voulions mieux comprendre comment ils s'intégraient au régime existant.

Senator Andreychuk: To pick up on the point that Senator Grafstein spoke to, Criminal Code sentences apply, but the sentences are different with young offenders. Thus, what we would have is another column of what the possible sentences are for young offenders.

I do not think that is the debate on the other side. The debate on the other side is that young offenders do get severe, lengthy sentences on similar crimes to adults. The question is this: Is that a fact or is it a myth? There are those who believe that an individual who appears in young offender's court gets off easily. Others believe that young offenders are dealt with rather severely, in relation to what a first, second or third offender in certain categories of crime would receive in adult court.

Ms Holmes: This does not pertain to the young offender. I am sure that we will have a great deal more information for you when that proposed legislation does come before us.

Senator Fraser: As I was the senator who most desperately felt the need for this material, whatever we end up doing with it, even if we end up only keeping it for reference, I wish to express my profound gratitude for it. It will be very helpful to me.

The Chairman: I am very grateful to the Library of Parliament for supplying us with this material.

If there is no further business, I declare this meeting adjourned.

The committee adjourned.

Le sénateur Andreychuk: Pour revenir à ce dont parlait le sénateur Grafstein, les peines du Code criminel sont applicables, mais elles sont différentes pour les jeunes contrevenants. Nous aurions donc une autre colonne, pour les peines dont sont passibles les jeunes contrevenants.

Je ne crois pas que je soit l'objet de la discussion à l'autre endroit. À l'autre endroit, on dit que les jeunes contrevenants se voient imposer de lourdes et longues peines pour des crimes semblables à ceux des adultes. Il faut toutefois se poser la question: Est-ce un mythe ou une réalité? Certains croient que les jeunes contrevenants sont traités avec trop d'indulgence. D'autres estiment que les jeunes contrevenants sont traités avec trop de sévérité, en comparaison des peines qu'un adulte recevrait pour une première, deuxième ou troisième infraction, pour certains types de crime.

Mme Holmes: Ceci ne se rapporte pas aux jeunes contrevenants. Je suis convaincue que nous aurons beaucoup d'autres renseignements pour vous quand ce projet de loi nous sera renvoyé.

Le sénateur Fraser: Comme je suis celle qui sentait le plus ardemment le besoin de ce document, quoi que nous en fassions, même s'il ne devient qu'un document de référence, je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance aux attachés de recherche. Ce document me sera très utile.

La présidente: Je suis très reconnaissante au personnel de la Bibliothèque du Parlement qui nous a fourni ce document.

S'il n'y a pas d'autres points de discussion, je lève la séance.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, March 1, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met at 10:45 a.m., this day, to examine the matter.

Senator Gérald A. Beaudoin (*Deputy Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Deputy Chair: Today we will examine Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

You will remember that we already had a meeting on this last year. During that meeting in June we had before us the minister and officials of the Justice Department. Between times there has been an election and the bill died on the Order Paper. It was resurrected, as is often done with bills, with eight technical amendments.

OTTAWA, le jeudi, 1er mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour en faire l'examen.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin *(vice-président)* occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le vice-président: Nous étudions aujourd'hui le projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

Vous vous rappellerez que ce projet de loi à déjà fait l'objet d'une séance l'an passé. Nous avons reçu, lors de cette séance au mois de juin, la ministre et les fonctionnaires du ministère de la Justice. Entre-temps il y a eu une élection et le projet de loi est mort au *Feuilleton*. Il a été ressuscité, comme on le fait souvent pour des projets de loi, avec huit amendements techniques.

Senator Joyal: Before hearing our witnesses, I have a point of order, Mr. Chairman. Although Bill S-4 has already been considered in part by this committee during previous meetings, this is a new bill because the preceding bill, as you said, died on the Order Paper.

As Bill S-4 is a new bill, would it not be better for us to first hear the representatives of the Justice Department as would normally be the case for any bill that is as important as this one, because this is not just a housekeeping bill but a bill that has major implications both for the present and the future.

I had understood we were to be hearing representatives from the Department of Justice and that the Minister of Justice would come before us later on during our work. I would not want today's practice to become the rule in this committee and that we start hearing witnesses without having heard the Justice Department representatives.

The Deputy Chair: I understand, Senator Joyal. I think this should not be considered as a precedent. I quite agree. On the other hand, as we had already extended the invitations, and, as you know, the former Speaker of the Senate died and we did not sit yesterday, we did not want to change today's schedule in any way. After the week's break we will be hearing the Minister of Justice and her officials. Our two witnesses, Dean Perret and Dean Fabien, were ready to proceed and we decided, exceptionally, to start with them. I certainly would not want this to be a precedent. We normally hear the Minister of Justice and her senior officials and after that other expert witnesses. In view of the extraordinary circumstances we could hear our two witnesses. Of course, this way of doing things will not constitute a precedent. So if you agree, I would invite deans Perret and Fabien to present their briefs.

[*English*]

Senator Andreychuk: I think it would inconvenience the witnesses to have them come back another day. In fairness, I think we should go ahead but generally be mindful that we want to start with the minister and departmental officials. I think we should proceed.

[*Translation*]

Senator Joyal: I am not opposed to hearing our witnesses. However, I want the record to reflect that the fact that we are hearing these witnesses is not a precedent that should be repeated in future when we examine other bills.

The Deputy Chair: Yes, Senator Joyal, that will be duly noted for the record.

Le sénateur Joyal: Avant que nous entendions nos témoins j'aurais un point d'ordre, monsieur le vice-président. Bien que le projet de loi S-4 en soit un qui a déjà été considéré en partie par ce comité lors de nos sessions antérieures, c'est un nouveau projet de loi puisque le projet de loi précédent, comme vous l'avez dit, est mort au *Feuilleton*.

Ne serait-il pas de mise, puisque le projet de loi S-4 est un nouveau projet de loi, que nous entendions d'abord les représentants du ministère de la Justice, comme il se doit normallement dans tout projet de loi d'une nature aussi important que celui-là puisqu'il ne s'agit pas, comme on dit en bon français de «housekeeping,» mais d'un projet de loi qui a des implications importantes et pour le présent et pour l'avenir.

J'avais compris nous devions recevoir des représentants du ministère de la Justice et que la ministre de la Justice viendrait devant nous plus tard dans nos travaux. Je ne voudrais pas que cette pratique que nous avons aujourd'hui devienne la règle de ce comité et que nous commencions à entendre les témoignages de témoins sans avoir entendu ceux des représentants du ministère de la Justice.

Le vice-président: Je comprends, sénateur Joyal. Je pense que nous ne devons pas considérer cela comme un précédent. Je suis tout à fait d'accord. D'autre part, comme nous avions fait les invitations, et comme vous le savez l'ancien président du Sénat est décédé et que nous n'avons pas siégé hier, nous n'avons pas voulu apporter des changements à notre horaire d'aujourd'hui.Après la semaine de relâche, nous allons recevoir la ministre de la Justice et ses hauts fonctionnaires du ministère. Les deux témoins, le doyen Perret et le doyen Fabien, étaient prêts à procéder et nous avons décidé, exceptionnellement, de commencer par eux. Je ne voudrais certainement pas que cela soit un précédent. Normallement, nous entendons la ministre de la Justice et ses hauts fonctionnaires et après les autres experts. Étant donné les circonstances extraordinaires nous pourrions entendre nos deux experts, Bien entendu cette façon de procéder ne sera pas un précédent. Si vous êtes d'accord j'inviterai messieurs Perret et Fabien à nous présenter leur mémoire.

[*Traduction*]

Le sénateur Andreychuk: Je pense que cela dérangerait les témoins s'ils devaient revenir un autre jour. En toute équité, je pense que nous devrions les entendre maintenant, mais ne pas oublier qu'en général nous voulons entendre d'abord la ministre et les hauts fonctionnaires. Je pense que nous devrions entendre les témoins.

[*Français*]

Le sénateur Joyal: Je ne suis pas opposé à ce que nous entendions les témoins. Je veux qu'il soit cependant consigné au procès-verbal que le fait que nous entendions des témoins en premier n'est pas un précédent qui devrait être répété à l'avenir lorsque nous étudierons d'autres projets de loi.

Le vice-président: Oui, sénateur Joyal, cela sera sûrement consigné au procès-verbal.

Mr. Louis Perret, Dean of the Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa: Honourable senators, it is a pleasure and an honour to appear before you. I think it is very important, to get things going on the right footing, to read out the full title of the bill: A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

It is an ambitious bill. As Senator Joyal has just said, it is important not only for the present but also for the future, on a national as well as international level.

The objective of this bill is to harmonize the legislation of the central government to make it compatible with those principles governing provincial suppletive legislation. The objective is to reconcile Canada's two legal traditions without ignoring one to the benefit of the other, whether civil law or common law. Those two traditions are Canada's, but they are also those of the Western World where 72 per cent of the world's jurisdictions use either civil law or common law and 99 per cent of the world population is governed either by pure civil law or common law or a mix inspired by civil law and common law. This is a bill that will have national and international impact.

First, let us examine the national impact. In Canada, this bill is first of all an official recognition of the country's dual legal culture with equalitarian treatment, while harmonizing those principles which govern the civil law or common law provinces. In Canada, implementation is done both at the provincial and federal levels.

At the provincial level, as the title says, this is the first act, and that means there will be others. This first act already covers quite a broad field. This first act is very broad as it covers the Interpretation Act, the Federal Real Property Act, the Bankruptcy and Insolvency Act and the Crown Liability and Proceedings Act. The preamble and the whereases determine the legislator's intent very clearly.

I shall quote the main ones:

> Whereas all Canadians are entitled to access to federal legislation in keeping with the common law and civil law traditions;
>
> Whereas the harmonious interaction of federal legislation and provincial legislation is essential and lies in an interpretation of federal legislation that is compatible with the common law or civil law traditions, as the case may be;
>
> Whereas the objective of the Government of Canada is to facilitate access to federal legislation that takes into account the common law and civil law traditions in its English and French versions.

Other federal legislation will also be harmonized with federal law in Canada and there will be harmonization act No. 2 and following. Therefore, this is a major legislative policy not only for today but also for tomorrow which can be a stimulus and a source

M. Louis Perret, doyen, Faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa: Honorables sénateurs, c'est avec plaisir et honneur que je comparais devant vous. Je pense qu'il est très important, pour bien amorcer le débat, de lire son titre au complet: Loi n^{o} 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

C'est un projet de loi très ambitieux. Comme vient de le dire le sénateur Joyal, il est important non seulement pour le présent mais pour l'avenir sur le plan national comme sur le plan international.

L'objectif de ce projet de loi est d'harmoniser les lois du gouvernement central pour les rendre compatibles avec les principes qui régissent le droit supplétif provincial. Il s'agit donc de concilier les deux traditions juridiques du Canada sans ignorer l'une au profit de l'autre, tant le droit civil que la common law. Ces deux traditions sont celles du Canada, mais elles sont aussi celles du monde occidental où 72 p. 100 des juridictions dans le monde sont de droit civil ou de common law, et 99 p. 100 de la population mondiale est régit soit par le droit civil ou de la common law pure ou du droit mixte d'inspiration du droit civil et de la common law. C'est un projet de loi qui aura des répercussions nationales et internationales.

Voyons d'abord les répercussions sur le plan national. Au Canada, c'est d'abord une reconnaissance officielle de la dualité culturelle juridique du pays avec un traitement égalitaire tout en harmonisant les principes qui gouvernent les provinces de droit civil ou de common law. Au Canada on retrouve l'application au niveau provincial et au niveau fédéral.

Au niveau provincial, comme le titre le dit, c'est un projet de loi numéro 1, cela veut dire qu'il y en aura d'autres. Déjà le numéro 1 a un champ d'application qui est assez large. Ce projet numéro 1 est très étendu, il couvre la Loi d'interprétation, la Loi sur les immeubles fédéraux, la Loi sur la faillite et l'insolvabilté et la Loi sur la responsabilité civile de l'État. Le préambule et les Attendus déterminent très clairement quelle est l'intention du législateur.

Je cite les principaux:

> Que tous les Canadiens doivent avoir accès à une législation fédérale conforme aux traditions de droit civil et de common law;
>
> Qu'une interaction harmonieuse de la législation fédérale et des législations provinciales s'impose et passe par une interprétation de la législation fédérale qui soit compatible avec le droit civil ou la common law, selon le cas;
>
> Que le gouvernement du Canada ait pour objectif de faciliter l'accès à une législation fédérale qui tienne compte, dans ses versions française et anglaise, des traditions de droit civil et de common law.

D'autres lois fédérales sont appelées également à venir harmoniser le droit fédéral au Canada et il y aura des lois numéro 2 d'harmonisation, et suivantes. Il s'agit, en conséquence, d'une politique législative d'envergure, non seulement pour

of inspiration for the harmonization of commercial legislation dealing with exchanges between provinces.

As far as commercial exchanges between provinces are concerned, there is of course a legal duality between Quebec and the other provinces of Canada. Quebec, as a civil law province, represents 23 per cent of the country's population and 21.5 per cent of its GDP. Interprovincial trade, in 1996, was a matter of 160 billion dollars and each billion represents from 6,000 to 8,000 jobs. If we look only at the main trading partners, Quebec and Ontario, in other words civil law and common law, that represents 45 billion dollars of our GDP.

There is of course an agreement on domestic trade going back to 1995. To reinforce it, a strategic committee on the harmonization of trade legislation for interprovincial relations was created. The provincial government, the provinces and the territories then made a commitment to work on harmonizing legislation with a view to:

> Reduce and eliminate as far as possible the barriers to the free movement of people, goods, services and investment within Canada in order to establish an open, efficient and stable domestic market.

At this time, the domestic market is sown with obstacles and amongst them the legal obstacles are numerous and that is a result of that duality. That is why harmonization is necessary.

The result of all this is that domestic trade in Canada has remained stable, not to say stagnant. Until 1991, interprovincial trade figures were higher than international trade figures. The 1991 statistics go back two years after the coming into force of the first free trade agreement in 1999 between Canada and the USA. From 1991 to 1999, today, in other words, the volume of international trade was double that of interprovincial trade. On the international level the legislation was harmonized and we have not gone down that road far enough yet at the interprovincial level.

Of course, East-West trade has its own parameters: you have distance and you have far less population than if you go south. Nevertheless, far fewer legal obstacles were eliminated than at the international level.

International North-South trade with the USA represents 300 million consumers and 85 per cent of our international trade is done with the USA. In that case, the obstacles were reduced either within the context of the North American Free Trade Agreement or within the context of harmonization work done in different international bodies. That is where we are looking at the international situation.

Internationally speaking, the two legal systems are broadly represented. Appended to my report is a map of the different legal systems throughout the world and I would like to table here a paper copy of the study corresponding to a document titled "World Legal Systems — Les systèmes juridiques dans le monde". We also have a CD-ROM version.

aujourd'hui mais pour demain, qui pourra être stimulante et une source d'inspiration pour l'harmonisation des lois commerciales au niveau des échanges interprovinciaux.

Au niveau des échanges commerciaux interprovinciaux, évidemment il existe une dualité juridique entre le Québec et les autres provinces du Canada. Le Québec, de droit civil, représente 23 p. 100 de la population du pays et 21,5 p. 100 de son PIB. Le commerce interprovincial, en 1996, représentait 160 milliards de dollars et chaque milliard correspond à un nombre de 6 000 à 8 000 emplois. Si l'on se limite uniquement aux principaux rapports Québec-Ontario, donc droit civil et common law, cela représente 45 milliards de notre PIB interne.

Il existe bien sûr un accord sur le commerce intérieur qui date de 1995. Pour le renforcer, on a créé un comité stratégique sur l'harmonisation des lois commerciales pour les relations interprovinciales. Le gouvernement provincial, les provinces et les territoires se sont alors engagées à travailler sur l'harmonisation des lois, de façon à:

> Réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits et des services, ainsi que des investissements à l'intérieur du Canada, afin d'établir un marché intérieur ouvert, performant et stable.

Présentement, le marché intérieur est parsemé d'obstacles et parmi ceux-ci les obstacles juridiques sont nombreux, c'est le résultat de cette dualité. D'où la nécessité d'harmoniser.

Les résultats de cette situation sont que le commerce interne au Canada demeure stable, pour ne pas dire qu'il est stagnant. Jusqu'en 1991, le commerce interprovincial était supérieur au commerce international. La statistique de 1991 date de deux ans après l'entrée en vigueur du premier accord de libre-échange en 1989 entre le Canada et les États-Unis. De 1991 à 1999, et donc aujourd'hui, le commerce international est le double du commerce interprovincial. Sur le plan international, on a harmonisé le droit, ce que l'on n'a pas fait suffisamment encore sur le plan interprovincial.

Bien sûr, le commerce est-ouest a ses propres paramètres: il y a des distances et il y a une population beaucoup plus réduite que vers le sud. Néanmoins, les obstacles juridiques ont été beaucoup moins éliminés que sur la scène internationale.

Le commerce international nord-sud vers les États-Unis est un commerce qui représente trois cent millions de consommateurs et 85 p. 100 de notre commerce international est dirigé vers les États-Unis. Dans ce cas, les obstacles ont été réduits, soit dans le cadre du libre-échange nord-américain ou dans le cadre de travaux d'harmonisation dans différentes instances internationales. C'est là que nous arrivons au plan international.

Dans le monde, les deux systèmes juridiques sont très répandus. Vous avez en annexe du rapport que j'ai présenté une carte de la répartition des systèmes juridiques dans le monde, et j'aimerais déposer ici une copie papier de l'étude qui correspond au document appelé «World Legal Systems — Les systèmes juridiques dans le monde». Nous avons aussi une version CD-ROM.

As I was saying before, 72 per cent of all jurisdictions are of the civil law or common law variety and 99 per cent of the world population is governed either by civil law or common law.

The expansion of our trade is defined as follows: 85 per cent towards a common law area which is the USA. The other 15 per cent, with the rest of the world, are closer to the civil law side because two world citizens out of three are governed by civil law. Fifteen per cent of the 460 billion dollars in international trade also concern civil law countries.

If we look at our main clients more closely, for those of our exports that go elsewhere than the USA, in other words included in the 15 per cent, what we have are Japan and the European Union countries which, except for Ireland and the United Kingdom, are all civil law countries. We are looking at an extension of NAFTA to the free trade zone of the Americas which will add up to a population of 800 million people. That means we are going to be adding 400 million consumers to the NAFTA zone and those 400 million consumers operate under civil law. Latin America is completely governed by civil law except for Guyana and a few exceptions in the Caribbean. China adopted a civil code five years ago and they have one quarter of the world's population. We know that Team Canada is very interested in China as they have just completely their second trip to that country which is governed by civil law.

Harmonization efforts on the international level are many. The trading community, in other words chambers of commerce and amongst them the International Chamber of Commerce in Paris for many years now have been establishing what is being called trade practice, the *lex mercatoria*, but there is more and more of a tendency to try to provide written texts for it. And this is whether we are dealing with treaties adopted formally by governments such as, for example, through international conferences such as those of the Hague on private international law or the UN Commission on International Trade Law or the Vienna Convention on the International Sale of Goods which is an harmonization between civil law and common law concerning the Sale of Goods Act and the civil law tradition in the matter of sales. There is also the New York convention of 1958 concerning arbitration and procedural matters. Those two conventions are a great international success. We should also mention Uncitral which is an international organization whose objective is mainly to prepare formal agreements but also model legislation. And one of those model acts, that is very successful presently, is an act having to do with the principles of law in the area of international trade contracts which is also a synthesis between the methodology of civil law, the concepts of civil law and the concepts of common law.

Moreover, Bill S-4, in its preamble, addresses the international impact of the bill through its inspiration and also its harmonization methodology where it says:

> Whereas the full development of our two major legal traditions give Canadians a window on the world and facilitates exchanges with the vast majority of other countries;

Comme je le disais tout à l'heure, 72 p. 100 des juridictions sont de droit civil ou de common law et 99 p. 100 de la population mondiale est régit par le droit civil ou la common law.

L'expansion de notre commerce se définit comme suit: 85 p. 100 vers une région de common law, qui est les États-Unis. Les autres 15 p. 100, avec le reste du monde, correspondent beaucoup aux droits civils puisque deux citoyens sur trois dans le monde relèvent du droit civil. Les 15 p. 100 du commerce des 460 milliards de commerce international intéressent aussi les pays de droit civil.

Également, si on regarde de plus près nos principaux clients pour les exportations en dehors des États-Unis, donc compris dans les 15 p. 100, ce sont le Japon, les pays de l'Union européenne, qui à part l'Irlande et le Royaume-Uni sont tous de droit civil. Nous sommes en train de prévoir une extension de l'ALENA vers la zone de libre-échange des Amériques qui correspondra à une population de 800 millions d'habitants. Cela veut dire que l'on va ajouter 400 millions de consommateurs à la zone de l'ALENA et ces 400 millions de consommateurs sont des consommateurs de droit civil. L'Amérique latine est entièrement de droit civil, à part la Guyane et quelques exceptions dans les Caraïbes. La Chine a adopté un code civil il y a cinq ans et il y a là un quart de la population mondiale. On sait qu'Équipe Canada s'intéresse beaucoup à la Chine, puisqu'elle vient d'y effectuer son deuxième voyage et ce sont des civilistes qui y habitent.

Les efforts d'harmonisation sur le plan international sont nombreux. La communauté des marchands, c'est-à-dire les chambres de commerce, et parmi elles la Chambre de commerce international de Paris, ont élaboré depuis de nombreuses années ce que l'on appelle des usages commerciaux, la lex mercatoria, mais que l'on tend de plus en plus à vouloir cristalliser dans des textes. Et ce, que ce soit des traités adoptés de façon formelle par des gouvernements, comme par exemple dans le cadre des conventions de droit international privé de La Haye ou bien de la commission des Nations Unies sur le droit commercial international ou encore la Convention de Vienne sur la vente internationale de marchandises, qui est une harmonisation entre le droit civil et la common law sur le Sale of goods Act et la tradition civiliste en matière de vente. Il y a aussi la Convention de New York, en matière d'arbitrage et en matière procédurale, celle-ci datant de 1958. Ces deux conventions ont un grand succès international. Mentionnons également Unidroit qui est un organisme international dont l'objectif est surtout de préparer des conventions formelles, mais aussi des lois modèles. Et l'une de ces lois modèles, qui actuellement a beaucoup de succès, est une loi portant sur les principes de droit en matière de contrats commerciaux internationaux qui est aussi une synthèse entre la méthodologie du droit civil, des concepts de droit civil et des concepts de common law.

D'ailleurs, le projet de loi S-4 dans son préambule envisage aussi l'impact international du projet de loi par son inspiration et aussi dans sa méthodologie d'harmonisation lorsqu'il dit:

> Attendu que le plein épanouissement de nos deux grandes traditions juridiques ouvre aux Canadiens une fenêtre sur le monde et facilite les échanges avec la grande majorité des autres pays.

In conclusion, I would say that the harmonization experience of federal legislation will have a major impact not only today and for the future, but also at the federal, interprovincial and international levels.

That is why we must pass Bill S-4 with great enthusiasm. It contains very important Canadian cultural values not only for re-enforcing our own national unity and domestic market but also our influence in the rest of the world.

Our Canadian jurists, with their bilingualism and bijuridism, have a very important role to play.

The Deputy Chair: I forgot to introduce our two deans who, as all of us know very well, are of the civil law tradition and jurists of great attainment. So we are very proud to have them here today.

Mr. Claude Fabien, Professor, Faculty of Law, Université de Montréal: Mr. Chairman, I must unfortunately refuse to answer to the title of dean you have been using as my mandate ended last June and since then I've gone back to being an ordinary professor. I do not consider myself to be a specialist in those matters concerning this bill, but rather an ordinary generalist in the civil law tradition.

This precautionary warning might detract from the praise I'm about to deliver, but it will also allow you to add the necessary grain of salt to whatever criticisms I may formulate.

To prepare the document you should have before you, I used Bill S-22 as the working draft. So the pages you find refer to that version of the bill as I was not given a version of Bill S-4. I apologize in the event the page numbers are not the same.

First of all, I will start with praise and then a few critical comments. At the outset, I must mention that my reaction is, on the whole, positive. I fully subscribe to the harmonization principle of federal legislation with civil law and to bijural drafting.

I found the Justice Department's symposium in Montreal very interesting. I read the published works of that meeting with interest and they are a major contribution to advancing our knowledge in the area as the work is really an intellectual monument. I therefore support those policies with much enthusiasm.

I took it for granted, perhaps naively, that all the members of the committee had been won over by the principle of Bill S-4. I won't say anything further about that as my colleague did address with competence and persuasively those fundamental principles supporting this bill.

I must say at the outset that I admire those who wrote Bill S-4. It is a considerable intellectual challenge as they faced practically unsolvable technical problems. It deserves our full enthusiasm.

As a jurist, the second element to which I react with favour are those elements in the preamble and especially the one recognizing

En conclusion, je dirais que l'expérience de l'harmonisation des lois fédérales aura des répercussions importantes, non seulement aujourd'hui et pour le futur, mais également au niveau fédéral, au niveau interprovincial et aussi au niveau international.

C'est pourquoi il faut adopter le projet de loi S-4 avec grand enthousiasme. Il contient des valeurs culturelles canadiennes très importantes, non seulement pour le renforcement de notre unité nationale et de notre marché interne, mais aussi pour notre rayonnement dans le monde.

Les juristes canadiens, avec leur bilinguisme et leur bijuridisme, y jouent un rôle très important.

Le vice-président: J'ai oublié de présenter nos deux doyens qui, comme tous le savent fort bien, sont des civilistes, des juristes de très haut niveau. Nous sommes donc très fiers de les accueillir ici aujourd'hui.

M. Claude Fabien, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal: Monsieur le président, je dois malheureusement décliner le beau titre de doyen que vous persistez à me donner puisque mon mandat a pris fin en juin dernier et que depuis ce temps, je suis retourné au métier de professeur ordinaire. Je ne me considère pas comme un spécialiste des questions entourant ce projet ce loi, mais plutôt comme un généraliste civiliste ordinaire.

Cette précaution oratoire fera peut-être pâlir les louanges que je m'apprête à faire, mais elle vous permettra également de relativiser les critiques que j'oserai formuler.

Pour préparer le document que vous devriez avoir devant vous, j'ai travaillé avec la version du projet de loi S-22. La pagination réfère donc à cette version du projet de loi puisqu'on ne m'a pas fourni la version du projet de loi S-4. Je vous prie de m'en excuser au cas où la pagination ne serait pas la même.

Mes propos sont d'abord faits de louanges et ensuite de quelques remarques à caractère critique. Tout d'abord, je dois mentionner que ma réaction est globalement positive. J'adhère pleinement au principe d'harmonisation du droit fédéral avec le droit civil et à celui de la rédaction bijuridique.

J'ai trouvé fort intéressant le colloque du ministère de la Justice tenu à Montréal. J'ai parcouru avec intérêt la publication des travaux de ce colloque qui s'avère être une contribution majeure à l'avancement des connaissances dans le domaine puisqu'il s'agit vraiment d'un monument intellectuel. J'appui donc ces politiques avec beaucoup d'enthousiasme.

J'ai pris pour acquis — peut-être naïvement — que tous les membres du comité étaient conquis par le principe du projet de loi S-4. Je n'y reviendrai pas parce que mon collègue a plaidé avec compétence et persuasion les principes fondamentaux qui sous-tendent ce projet de loi.

Je dois dire d'emblée que j'admire ceux qui ont rédigé le projet de loi S-4. C'est un défi intellectuel considérable du fait qu'il existe des problèmes techniques pratiquement insolubles. Cela mérite tout notre enthousiasme.

En tant que juriste, le deuxième élément sur lequel je réagis favorablement, ce sont les éléments du préambule et, surtout, la

provincial legislation as being suppletive to federal legislation in matters of civil and property law.

Doctrine had already established that, but it is interesting to see that it will be solemnly affirmed that provincial law, in matters of civil and property law, is suppletive law to the enforcement of federal legislation in the provinces. And that is a good thing as there is no such thing as private federal law with a universal vocation. There are laws which, from time to time, govern certain matters, but statutory law to be sustained and nurtured needs the loam of suppletive law.

My third comment is this: in going through Bill S-4, I noticed that an opportunity was taken to do more than harmonization. The opportunity was used to clean up the French version of certain acts and that is a good thing.

In Appendix 1, I point out improvements in language. It is a matter of terms that were ambiguous or defective and the opportunity was taken to use far more precise expressions. For example, the term "usage" becomes "utilisation," the term "détenant" becomes "titulaire" and in the case of "créance d'une somme déterminée" they use "créance liquide."

On page 32 it is possible to make a correlation. When you read "réaliser un placement," it seems to mean "faire un placement." It is quite the opposite, because what the law was intended to mean was "liquider un placement," that is to get rid of it. In the new expression "disposer d'un placement" the expression is given back its real meaning.

Certain omissions have also been corrected. In Appendix 2, you will find it amazing to see that some translators just let some parts of some sentences drop. Those gaps were filled in in two places. Actually, in the French version you did not find the expression "to provide relief from error" and now it has been added. The same thing happened for the expression sauver des vies. Lives were saved only in English while in French it was not as clear.

I also added a point in the text that you have before you, an improvement by borrowing, and the example that you have there was on page 21. The bill, in its English version, addresses "fiduciary obligations." And even an English-speaking lawyer would have to consult learned treatises or jurisprudence to find out what "fiduciary obligations" actually means.

Now the bill is suggesting in place of that:

[*English*]

> ...obligation... to act in good faith for the general interests of the administration of the estate.

[*Translation*]

That is more explicit and where does this idea of being more explicit come from? It comes from civil law where that idea was set forth in a style that resembles that. Here is an improvement through borrowing, a sound one, and both systems are engaging in a dialogue. The enrichment is reciprocal and I believe it is interesting to note this in passing.

reconnaissance du droit provincial en tant que droit supplétif au droit fédéral en matière de droit civil et de propriété.

La doctrine avait déjà établi cela, mais il est intéressant de voir qu'il sera solennellement affirmé que le droit provincial, en matière de droit civil et de propriété, est le droit supplétif pour ce qui est de l'application de la législation fédérale dans les provinces. Et c'est heureux parce qu'il n'existe pas de droit privé fédéral à vocation universelle. Il y a des lois qui, ponctuellement, règlent certaines questions, mais un droit statutaire a besoin, pour être soutenu et nourri, du terreau du droit supplétif.

Ma troisième remarque est la suivante: en parcourant le projet de loi S-4, j'ai vu qu'on avait saisi l'occasion de faire beaucoup plus que de l'harmonisation. On en a profité pour faire le nettoyage de la version française de certaines lois et c'est fort heureux.

En annexe 1, je souligne des améliorations de la langue. On parle des termes qui étaient équivoques ou défectueux et on en a profité pour utiliser des expressions beaucoup plus précises. À titre d'exemple, le terme «usage» devient «utilisation», le terme «détenant» devient «titulaire», et dans le cas de «créance d'une somme déterminée», on dit «créance liquide».

À la page 32, il est possible de faire la corrélation. Lorsqu'on lit «réaliser un placement», cela semble signifier «faire un placement». C'est tout à fait l'inverse puisque ce que la loi voulait dire, c'était «liquider un placement», s'en débarrasser. Dans la nouvelle expression «disposer d'un placement», on rend à l'expression son véritable sens.

On a également corrigé certaines omissions. En annexe 2, cela vous amusera de constater que certains traducteurs laissaient tomber des bouts de phrase. À deux endroits des lacunes ont été comblées. Effectivement, dans la version française on ne trouvait pas l'expression «to provide relief from error» et maintenant elle a été ajoutée. La même chose s'est produite pour l'expression «sauver des vies». On ne sauvait des vies qu'en anglais alors qu'en français c'était moins clair.

Également, j'ajoute un quatrième point au texte que vous avez sous les yeux, une amélioration par emprunt, et l'exemple se trouve à ce qui était la page 21. Le projet de loi, dans sa version anglaise, parle de «fiduciary obligations». Et même pour un avocat anglophone, cela l'oblige à aller consulter les savants traités ou la jurisprudence pour savoir ce que signifie «fiduciary obligations».

Maintenant, le projet de loi propose plutôt d'écrire :

[*Traduction*]

> [...] l'obligation [...] d'agir de bonne foi en vue de l'intérêt général de l'administration de l'actif.

[*Français*]

C'est une explicitation et d'où vient l'idée de l'explicitation? Elle vient du droit civil, où on a élaboré cette notion dans un style qui ressemble à cela. Voici une amélioration par emprunt, de bon aloi, et c'est le dialogue des deux systèmes. L'enrichissement est réciproque et je crois qu'il est intéressant de le remarquer au passage.

As for the criticism, you will see that my comments have absolutely nothing to do with principle as I tended to react more on the technical level. I believe the prime quality of legal discourse in general and of the law in particular is clarity. That must be sovereign and dominate over all other modes, all ideology and all feeling.

In undertaking the harmonization of legal texts, we have to be careful not to make the whole thing into a religion or a cult. It is a relative value that must serve the greater national goal. It must also serve what is essential in the law and what the law wants to be, and that is a totally clear discourse.

There are times when choices will have to be made between a simple language that everyone understands and a learned language. I would submit that the simple language should be preferred rather than the learned one. In the same way and more subtly, there will be cases where the logical structures could be different if one were to refer to the genius of the respective languages. The order of propositions, for example, or the degree of contraction or clarification.

Once again, I believe the clarity and effectiveness of communication should be a preponderant value and that sometimes one might sacrifice a bit to the genius of the language, but not a lot. It is a matter of judgment.

I wrote: illustration: Interpretation Act, s. 8.2. In reality, it was not to stigmatize section 8.2. On the contrary, I am full of admiration when I read section 8.2. It is simply to indicate that this is what led me to the preceding thought.

I will just read it out:

> Unless otherwise provided by law, when an enactment contains both civil law and common law terminology, or terminology that has a different meaning in the civil law and the common law, the civil law terminology or meaning is to be adopted in the Province of Quebec and the common law terminology or meaning is to be adopted in the other provinces.

I must admit I had to reread this many times to figure out what it meant. I had to read the English version where the structure is different and where you do not have the same effect due to contraction. I finally understood what it meant.

Basically, I am of two minds. I admire the elegance of the writing, but the technique used leaves me perplexed: inversion and contraction. I am wondering whether it would have been possible to keep the same structure as the propositions and imitate the redundancy found in the English text for reasons of clarity.

I come to no conclusion. This is an area where we are dealing in minute subtleties and, basically, the specialists should be thinking about these serious questions. What I would like you to take from what I have said is that clarity is a sovereign virtue in law and that it should not be sacrificed on the altar of other considerations.

Quant aux réflexions critiques, vous allez voir que mes remarques ne sont absolument pas au niveau des principes puisque j'ai plutôt réagi au niveau de la technique. Je pense que la qualité première du discours juridique en général et de la loi en particulier, c'est la clarté. Cela doit être souverain et dominer toutes les modes, toutes les idéologies et tous les bons sentiments.

Dans cette entreprise de l'harmonisation des lois, il faut prendre garde de ne pas en faire une religion, de ne pas en faire un culte. C'est une valeur relative qui doit servir le grand dessein national. Elle doit également servir ce que le droit a d'essentiel et dans ce qu'il veut être, un discours d'une clarté totale.

Il y aura des moments où des choix seront nécessaires entre une langue simple que tout le monde comprend et une langue savante. Je vous soumets que c'est la langue simple qui devrait être préférée plutôt que la langue savante. De la même façon et de façon plus subtile, il y aura des cas où les structures logiques, en pensant au génie respectif des langues, pourraient être différentes. L'ordre des propositions, par exemple, ou le degré de contraction ou d'explicitation.

Encore là, je pense que la clarté et l'efficacité de la communication devraient être une valeur prépondérante et que parfois on peut sacrifier un peu au génie de la langue, mais pas beaucoup. C'est une question de jugement.

J'ai écrit « illustration — loi d'interprétation — article 8.2». En réalité, pour moi ce n'est pas pour stigmatiser l'article 8.2. Au contraire, je suis rempli d'admiration lorsque je lis l'article 8.2. C'est tout simplement pour vous indiquer que cela a été pour moi l'occasion de la réflexion qui précède.

Je vous le lis donc:

> Sauf règle de droit s'y opposant, est entendu dans un sens compatible avec le système juridique de la province d'application le texte qui emploie à la fois les termes propres au droit civil de la province de Québec et des termes propres à la common law des autres provinces, ou qui emploie des termes qui ont un sens différent dans l'un et l'autre de ces systèmes.

Je vous avoue que j'ai été obligé de le relire plusieurs fois pour savoir ce que cela voulait dire. J'ai été obligé de lire la version anglaise, dans laquelle la structure est différente et dans laquelle il n'y a pas le même effet de contraction. J'ai fini par bien en comprendre le sens.

Au fond, mes sentiments sont partagés. Je suis admiratif devant l'élégance de cette rédaction, mais perplexe devant les techniques employées: l'inversion et la contraction. Je pose la question à savoir s'il aurait été possible de garder la même structure des propositions, d'imiter la redondance que l'on trouve en anglais, pour des raisons de clarté.

Je n'ai pas de conclusions. C'est un domaine dans lequel on est dans l'infiniment subtil et ce sont les spécialistes, au fond, qui pourraient réfléchir à ces graves questions. Tout ce que je voudrais qu'on retienne de mon intervention, c'est que la clarté est une vertu souveraine en droit et qu'elle ne doit pas être sacrifiée à d'autres considérations.

My second point has to do with the problem of legibility and bijural writing and the solution of highlighting words. I would like you to remember that as the major element of what I have been saying because if I was not wrong, that could have major concrete consequences.

In Appendix 3, for example, in the left-hand column what we have is the English civil law term and in the right-hand column the French common law term. I often had to wonder if it was a new term from the Quebec Civil Code, because we should not forget that we have been living with a new Civil Code since 1994. Nobody knows the new civil law vocabulary by heart.

So I had doubts. I often had to go back to the Civil Code to check as to whether it was a new term in the Civil Code. Sometimes it is a term that has already been used as an equivalent but is it being used here in the sense of a synonym, of a term hallowed by civil law usage or, on the contrary is it a term used in the strictest common law sense? That did cause problems for me and I did have doubts. For example, bien réel as opposed to immovable was adopted by definition to give it a very technical, very specific meaning in common law French, but the civil law practitioner does not necessarily know that.

He will wonder if bien réel is a new term in Quebec civil law, a neologism that has been created, a federal creature that is neither of the Quebec civil law nor of common law. The following example is "resiliation" in English and in the French column you have the word résignation. There is a danger of contamination there. A French-speaking reader reading rapidly might get the impression that those two terms means just about the same thing and the result will be that you might see emerging in civil legal vocabulary the word "résignation, Votre Seigneurie, du bail." So you would then go to the source and find out that yes, this is written in the federal legislation but, no, it is not a civil law term, it is a common law term.

On page 14 you have "immovable under divided co-ownership" and "bien réel en condominium." Condominium is part of the every day vocabulary in Quebec. You open the newspaper and you have advertisements for condominium properties, except that in the legal context, it is a doublet where you are very careful to use condominium when referring to the common law co-property ownership technique. For the English equivalent "immovable under divided co-ownership" there is sort of a little implicit red flag that warns that this is Quebec civil law that is being discussed.

There is the word "charge." I wondered if that word is actually used in the new Civil Code. Maybe it is because we are talking about sûreté and we did not talk of sûreté in the past. The word sûreté is a very general term that was adopted with good reason. I searched for "charge" in the Civil Code and did not find it. So if it is not in our Code, it is probably because it is used here in French under its common law meaning.

I could continue my list to show you the type of difficulties this creates. How have we tried to deal with this problem of doublets? This was done in the inverse drafting. When you have a list in

Mon deuxième point a trait au problème de lisibilité de la rédaction bijuridique et la solution du marquage des mots. J'aimerais que vous reteniez cela comme l'élément majeur de mon intervention parce que si je n'avais pas tort, cela pourrait avoir des conséquences concrètes importantes.

J'ai relevé à l'annexe 3 des termes, par exemple, dans la colonne de gauche, c'était le terme de droit civil en anglais et dans la colonne de droite, c'était le terme de common law en français. À plusieurs moments, j'ai eu le doute de savoir si c'était un nouveau terme du droit civil québécois, parce qu'il faut penser qu'on vit avec un nouveau Code civil depuis 1994. Personne ne connaît par cœur le nouveau vocabulaire du droit civil.

J'avais donc un doute. Plusieurs fois, j'ai été obligé de retourner au Code civil pour voir si c'était un nouveau terme du Code civil. Parfois, c'est un terme qu'on a déjà employé à titre d'équivalent, est-il utilisé ici dans le sens d'un synonyme, d'un terme plus consacré du droit civil ou, au contraire, est-ce un terme employé dans son sens strict de common law? Cela m'a posé des difficultés et j'ai eu des doutes. Par exemple, «bien réel» qu'on oppose à «immovable», c'est par définition que cela a été adopté pour lui donner un sens très technique, très précis en common law en français, mais le civiliste ne le sait pas nécessairement.

Il se demande si «bien réel» est un nouveau terme du droit civil québécois, une nouvelle notion, un néologisme créé, une créature fédérale qui n'est ni du droit civil québécois ni de la common law. L'exemple suivant «resiliation» en anglais et dans la colonne française on voit le mot «résignation». Il y a là une danger de contamination. Un lecteur francophone qui lit rapidement peut avoir l'impression que ces deux termes veulent dire à peut près la même chose avec pour résultat qu'on pourrait voir apparaître dans le vocabulaire juridique civiliste le mot «résignation, Votre Seigneurie, du bail». D'où vient ce terme «résignation»? On irait donc aux sources et on verrait que, oui, c'est écrit dans la loi fédérale mais, non, ce n'est pas un terme civiliste, c'est un terme de common law.

À la page 14, on lit «immovable under divided co-ownsership» et «bien réel en condominium». Condominium fait partie du vocabulaire courant québécois. On ouvre le journal puis on voit des propriétés en condominium, sauf que dans le contexte de la loi, c'est un doublet dans lequel on fait bien attention d'employer condominium en référant à la technique de co-propriété de common law. Pour l'équivalent anglais «immovable under divided co-ownership», il y a comme un petit drapeau rouge implicite qui dit que c'est du droit civil québécois.

Il y a le mot «charge». Je me suis demandé si dans le nouveau Code civil on parle de charge. Peut-être parce qu'on parle de sûreté et on ne parlait pas de sûreté autrefois. Le mot «sûreté» est un terme très général qu'on a adopté avec raison. J'ai cherché «charge» dans le Code et cela n'y était pas. Donc si ce n'est pas dans notre Code, c'est probablement parce qu'il est employé ici en français dans son sens de common law.

Je pourrais continuer ma liste pour vous montrer le genre de difficultés que cela pose. Comment a-t-on essayé de résoudre ces problèmes de doublet? On l'a fait dans la rédaction inversée.

English to describe a functionality, the common law term in English will be used first and the civil law term in English will be used second. When you read the other column, you will see that this was reversed or inverted. Once you know what has been done, this a technique which makes it possible to distinguish between the terms. However it took me half an hour to understand that this inverse drafting technique was being used. Sometimes there are some explicit distinctions. There are places where it is stated that in the province of Quebec this concept is covered by a particular term while in the common law provinces, it is covered by another term, and the other vocabulary is used. In my Appendix 3, I pointed out three places, with asterisks, where the distinction is explicit and very clear.

My solution to this problem of readability is to use some printing conventions to highlight civil law terms in English and common law terms in French. I mentioned italics, but other conventions could be used. I thought about placing an asterisk at the bottom of the page which would say "common law in French" or "civil law in English", and where the highlighting would be done. Why do this? First of all, to facilitate things for jurists. The first reason is the time that I spent understanding this, counting the words in the columns to try to match them up into doublets. This is not an effective way of proceeding. The second reason is the danger of contamination of one language by the other and some undesired effects. In other words, rather than promoting the beautiful language of civil law in French, we might be contaminating it indirectly with words that come, rather, from the common law in French.

Earlier, I gave the example of the terms "résignation" and "condominium," which could recur. Sometimes, the distinction is subtle, as in the case of négligence grossière and inconduite délibérée. That can be said in French as well, except that the legal drafter rightly said that these were terms from the common law in French and that they should be seen as such.

Finally, my last argument is that of readability for lay people. Laws are not just for jurists, but also for ordinary people, which includes specialists as eminent as jurists, who are entitled to have legislation that speaks to them clearly, without obstacles. If it is difficult for a trained jurist to understand what is going on, imagine what is must be for lay people, who do not start with a knowledge of either the common law or the civil law vocabulary. There is a risk of confusion.

I would add an additional point. If we do not highlight terms, as I would like, we should either begin preparing a lexicon of common law and civil law legal terms, or invest in research groups. There are some extremely competent groups of this type at the University of Moncton, Ottawa, McGill or the Quebec Research Centre for Private and Comparative Law, where some admirable work in vocabulary development clarification is underway. Another option would be for the Department of Justice to provide some generous grants to these university research groups, or else undertake itself to draft this lexicon, which would

Quand vous avez une énumération en anglais pour décrire une fonctionnalité, le terme de common law en anglais sera utilisé en premier et le terme de droit civil en anglais sera utilisé en second. Quand vous lirez l'autre colonne, vous verrez qu'on a inversé. Ce qui est une technique qui, quand on sait que c'est ce qui a été fait, cela permet peut-être de différencier, mais cela m'a pris une demi-heure pour comprendre qu'on utilisait cette technique d'inversion. Parfois, il y a des distinctions explicites. Il y a des endroits où l'on dit que dans la province de Québec cela s'appelle comme cela et dans les provinces de common law c'est cela qui est la règle et on utilise l'autre vocabulaire. Dans mon annexe 3, j'ai indiqué à trois endroits, avec des astérisques, des cas où la distinction est explicite et très claire.

Ma solution à ce problème de difficulté de lecture que j'ai éprouvé, c'est que les termes de droit civil en anglais et les termes de common law en français devraient être marqués par une convention d'édition quelconque. J'ai indiqué l'italique mais il peut en avoir d'autres. J'ai pensé à l'astérisque qu'on retrouverait en bas de page qui dirait «common law en français» ou «civil law in English» et où le signalement serait fait. Pourquoi faire le marquage des termes? D'abord, pour l'efficacité et la commodité des juristes. La première raison est le temps que j'ai pris à y voir clair, à compter les mots en parallèle dans les deux colonnes pour essayer de faire les doublets, ce n'est pas efficace. La deuxième raison est le danger de contamination et d'effets pervers. C'est-à-dire qu'au lieu de promouvoir la belle langue de droit civil en français, on pourrait indirectement y faire entrer par contamination des mots qui viennent plutôt de la common law en français.

Je donnais comme exemple tantôt les termes «résignation» et «condominium» qui pourraient revenir. Parfois, c'est plus subtil, comme dans le cas de «négligence grossière» et de «inconduite délibérée». Cela se dit en français également sauf que le législateur, avec raison, a dit que c'étaient des termes de la common law en français et qu'ils devraient être retenus comme tels.

Finalement, mon dernier argument est celui de la lisibilité pour les non-juristes. Les lois ne sont pas faites uniquement pour les juristes, mais aussi pour le monde ordinaire, lequel comprend des spécialistes aussi éminents que les juristes et qui ont le droit de disposer de lois qui leur parlent de façon efficace et dans lequelles ils ne se heurtent pas à des barrages. Imaginez alors, si c'est difficile pour un juriste entraîné de s'y reconnaître qu'est-ce que cela doit être pour le non-juriste qui ne connaît au départ ni le vocabulaire de la common law ni celui du droit civil. Un risque de confusion existe.

J'ajouterais un élément supplémentaire. Si on n'a pas recours au marquage des termes, comme je le souhaiterais, on devrait soit entreprendre la construction d'un lexique de termes juridiques de common law et de droit civil ou bien investir dans les groupes de recherches. Il en existe d'extrêmement compétents dans les universités, que ce soit l'Université de Moncton, d'Ottawa, McGill ou au Centre de recherche en droit privé et comparé du Québec, où des travaux admirables de développement et de précision du vocabulaire se font. Ou bien, le ministère de la Justice verse de généreuses subventions à ces groupes

be prescriptive in scope and a guide for bijural drafting. In any case, this will become a necessity at some point.

I am not saying that a lexicon would replace the idea of highlighting, but if there are some insurmountable objections to highlighting, at the very least, there should be a lexicon available as a fallback solution. The lexicon could eventually be available in electronic format and could offer hyperlinks. If I read on my screen "loi harmonisée," a term that causes me some difficulty, to find out its origin, I would need only click on the appropriate button, I would find out that this is a neologism from the common law in French. I would then be reassured, and I would know where I was at.

I would like to mention some specific cases, where there were some minor reactions to the use of the word "dommage." In the new Civil Code, the word used is "préjudice." If we use the Civil Code as a guide, we cannot take what we like and leave what we dislike. We could have a learned debate all day long on the respective merits of the words préjudice and dommage. In my view, they may mean the same thing, except that the Quebec legal drafters use the word "préjudice" and "dommages-intérêts." They never use the word "dommage" to mean "préjudice." Rightly or wrongly, this is what has been done, and we have to follow this model.

The same goes for the term pertes pécuniaires antérieures au procès. This is unclear, and it is not a term from the civil law. I have given the reference to the Quebec Civil Code in Appendix 4.

Another word is "moratoire" in "dommages moratoires," which can say the same thing, except that the legal drafter made this impossible, because the word moratoire was too highbrow. In order for people to understand, the drafter preferred to use "dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution d'une obligation."

[*English*]

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I apologize for not being here at the beginning of the meeting. I was seeing another bill through another committee.

We will now hear Dean Bisson.

[*Translation*]

Professor Alain-François Bisson, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa: I would like to come back to the point about highlighting. I understand the concerns of my colleague, Mr. Fabien, but that would result in a further complexity in legislation that is already complex enough. I would rather favour a preparatory or post-preparatory document. At the moment, right up to the Supreme Court of Canada, administrative documents are admitted for the interpretation of statutes in an increasingly broad way. Whether they are documents that predate or postdate the adoption of the legislation, the distinction is less and less clear, and I would rather favour having complimentary documents, rather than complex typographical presentations that will significantly complicate things. As far as the principle goes, I

universitaires de recherche, ou bien il entreprend lui-même de bâtir ce lexique qui aurait une portée prescriptive et qui serait un guide d'utilisation de la rédaction bijuridique. De toute façon, cela s'imposera comme une nécessité à un moment donné.

Je ne dis pas qu'un lexique remplacerait l'idée du marquage, mais s'il y a des objections insurmontables au marquage des termes, minimalement, il devrait y avoir comme solution de repli un lexique qu'on pourrait consulter. Ce lexique pourrait éventuellement être électronique et pourrait permettre des «hyperliens». Si je lis sur mon écran «loi harmonisée», un terme qui me pose problème, pour connaître la provenance de ce dernier terme, je n'ai qu'à faire une recherche en cliquant sur le bouton approprié, et j'apprends que c'est un nélogisme de la common law en français. Je suis Alors rassuré et je sais où je m'en vais.

J'aimerais signaler des cas particuliers, ou des petites réactions sont survenues sur l'utilisation du mot «dommage». Dans le texte consacré du nouveau Code civil, on utilise le mot «préjudice». Si on prend le Code civil comme guide, on ne peut pas prendre ce qu'on aime et laisser ce qu'on n'aime pas. On pourrait faire un savant débat qui nous tiendrait toute la journée sur les mérites respectifs des mots «préjudice» et «dommage». J'estime qu'ils peuvent dire la même chose, sauf que le législateur québécois emploie le mot «préjudice» et «dommages-intérêts». Jamais il n'utilise le mot «dommage» seul pour signifier «préjudice». À tort ou à raison, c'est ce qu'il a fait, et il faut suivre le modèle.

C'est la même chose pour «pertes pécuniaires antérieures au procès». C'est équivoque, et ce n'est pas un terme civiliste, et je donne la référence au Code civil du Québec à l'annexe 4.

Un autre mot serait «moratoire», dans «dommages moratoires», qui permet de dire la même chose, sauf que notre législateur l'a écarté parce que «moratoire» était un mot trop savant. Pour que les gens comprennent, il a préféré écrire «dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution d'une obligation».

[*Traduction*]

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Je m'excuse si je n'étais pas ici au début de la séance. J'étais à un autre comité qui examinait un autre projet de loi.

Nous allons maintenant entendre M. le doyen Bisson.

[*Français*]

M. Alain-François Bisson, professeur, Faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa: Je vais revenir sur un point, celui du marquage. Je comprends les soucis de mon collègue M. Fabien, mais cela entraîne une nouvelle complexité dans des lois déjà assez complexes. Je serais plutôt favorable à un document préparatoire ou «postpréparatoire». Actuellement, jusqu'en Cour suprême du Canada, les documents administratifs sont admis pour l'interprétation des lois de façon de plus en plus large. Que ce soit des documents antérieurs à la passation de la loi ou des documents postérieurs, la distinction est de moins en moins claire et je serais plutôt favorable à des documents d'appoint plutôt que des présentations typographiques complexes qui vont encore compliquer considérablement les choses. Sur le terrain du

agree that something must be done, but I am not in favour of the highlighting technique.

[*English*]

The Chairman: You would like additional documents to help to clarify the bill, but not to go right into the bill.

Mr. Bisson: Yes.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: The objective of Bill S-4 is to involve the Civil Code for the interpretation of federal statutes, whereas for years, people referred to the common law. Since we have two systems, and since we have a new 1994 Civil Code, we must involve the civil law system.

If I understood you correctly, Mr. Fabien, you say that it might be a good idea to have a lexicon. You are preaching to someone who is already converted, because I have always thought that we would solve half of the problems once we had a lexicon. This was done for euthanasia and assisted suicide. We did not solve all the problems — far from it — but we did deal with many of them.

You maintain that in order to properly harmonize the genius of the civil law and that of the common law with federal statutes, it would be a good idea to have a lexicon?

Mr. Fabien: It is an essential step. This is required in any case, but I would not want it to replace my idea of highlighting the text. Let us forget that for a moment. I think that a lexicon is a fundamental tool for the following reasons.

The vocabulary of the common law in French is a very recent creation. It is not the result of history or of three centuries of legal experience. People rolled up their sleeves in the 70s and created a vocabulary and neologisms where nothing had existed before. They were pioneers in their field. They are admirable. In some cases, they create different terms from the functional equivalent of the civil law in French. There were good reasons for doing so. Scientific language must have one meaning only. There is only one term to refer to a chemical precisely so that it is not confused with another chemical. These pioneers succeeded in doing this to a large extent. In other cases, they were unable to do so, because the resources of their imagination and of the French language did not allow them to find another term. In those cases, the same term is used. This undertaking did not create any problems to the extent that the two systems were clearly separate. Never in the same court would a lawyer argue both the civil law and the common law at the same time. The two jurisdictions are exclusive from each other; one is either in a common law court or in a civil law court. What is different today is that there is a meeting of the two vocabularies, and hence this juxtaposition, and the need to have the two interact in the same text creates a new, unprecedented difficulty. We have the intellectual challenge of finding a solution to make this work. The challenge is not insurmountable. What I read is viable. I would not tear up my shirt if the bill were adopted in its present form, but since you asked me what I think, I put forward the idea of identifying more clearly the terms taken from

principe, je suis d'accord qu'il faut faire quelque chose, mais je ne serais pas favorable à la technique du marquage.

[*Traduction*]

La présidente: Vous aimeriez avoir des documents additionnels pour aider à clarifier le projet de loi, sans que ces textes fassent partie du projet de loi comme tel.

M. Bisson: Oui.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Le but du projet de loi S-4 est d'impliquer le Code civil, alors que depuis des années, pour l'interprétation des statuts fédéraux, on se référait à la common law. Alors comme on a deux systèmes et qu'on a un nouveau Code civil, de 1994, il faut impliquer le système de droit civil.

Si j'ai bien compris, monsieur Fabien, vous dites que d'avoir un lexique serait peut-être une bonne chose. Vous prêché à un converti, parce que j'ai toujours pensé qu'on résolvait la moitié des problèmes quand on disposait d'un lexique. On l'a fait pour l'euthanasie et le suicide assisté. On n'a pas résolu tous les problèmes, loin de là, mais on a résolu quand même beaucoup de choses.

Votre thèse est-elle à l'effet que pour que le génie du droit civil et le génie de la common law soient bien harmonisés avec les lois fédérales, nous aurions intérêt à avoir un lexique?

M. Fabien: Comme mesure essentielle. Il faudra le faire de toute façon, mais je ne voudrais pas que cela devienne une mesure de remplacement de l'idée du marquage. Oublions cela pour l'instant. Je pense que le lexique est un instrument fondamental et voici pourquoi.

Le vocabulaire de la common law en français est une pure création très récente. Ce n'est pas le fruit de sédimentation de l'histoire, ce n'est pas trois siècles d'expérience juridique. Ce sont des gens qui se sont retroussés les manches dans les années 1970 et qui ont créé de toute pièce et à partir de rien, des néologismes, un vocabulaire. Ils ont fait un travail de pionniers. Ils sont admirables. Dans certains cas ils ont créé des termes différents de l'équivalent fonctionnel du droit civil en français. Il y avait de bonnes raisons de le faire. Un langage scientifique doit être univoque. Il n'y a qu'un seul terme pour désigner un produit chimique afin de ne pas le confondre avec un autre. Ils ont réussi dans une large mesure à le faire, dans d'autre cas, ils n'ont pas pu parce que les ressources de l'imagination et de la langue française ne permettait pas de trouver un autre terme. On utilise donc le même terme. Cette entreprise n'a posé aucun problème dans la mesure où les deux systèmes étaient séparés par des cloisons étanches. Jamais dans un même tribunal on allait plaider à la fois le droit civil et la common law. Ce sont des juridictions qui sont exclusives l'une de l'autre; ou bien on est dans une cour de common law ou dans une cour de droit civil. Ce qu'il y a de différent aujourd'hui, c'est qu'il y a rencontre des deux vocabulaires et de là cette juxtaposition et la nécessité de les faire interagir dans les mêmes textes, crée une difficulté nouvelle sans précédent. On a le défi intellectuel de trouver une solution pour que cela fonctionne. Ce n'est pas un défi insurmontable. Ce que je lis est viable. Je ne déchirerais pas ma chemise si le projet de loi

one or the other vocabulary, because we do not want them to contaminate each other. Hence the idea of a lexicon.

Mr. Perret: As far as a common law vocabulary in French, some extraordinary pioneer work was done under the auspices of the University of Moncton and the common law in french section of the University of Ottawa, and also the federal government.

This vocabulary is very important in internal terms because it acknowledges Canada's cultural diversity. In terms of Canadian unity and politics, acknowledging that there are one million francophones living under the rule of the common law is an extremely important political and legal gesture, but it is restricted to one million inhabitants in this country. This issue of vocabulary and the access to the common law in French is extremely important for Canada, because in universities in the French-speaking world, particularly France, the common law is not taught. They are completely without resources in this regard. They are very interested in having access to the common law in French. So there is a whole market in the French-speaking world that is opening up. Culture has an important effect economically and politically for Canada's influence throughout the world.

Senator Fraser: I admire and share your dedication to the principle of clarity. I think it is essential. I must say that I find very interesting your suggestion to highlight, in one way or another, the various sources of the different expressions. Whether that means that this could be done, I am not a jurist, and I would really have to consult my colleagues on this. The technique I find interesting is italics, but as you pointed out so well, clarity is not the only problem. There is also the drafting issue.

I find your example regarding clause 8.2 fascinating. Normally, when I have trouble understanding a text we are given, I often find it is easier to understand the French version than the English version. Even if the text was drafted in English, the French version is often clearer. However, in the case at hand, you, as a jurist, read the provision several times, and I must confess that I find this text almost incomprehensible. However, when I read the English version of the text, it was so much clearer. I would like to know if there is some inherent reason in the francophone legal tradition that prevents a direct translation from the English version? It is not a direct translation.

Mr. Fabien: I know. This is what has been done since the beginning of Confederation, and it has produced some horrors.

Senator Fraser: Yes, but in this specific case?

Mr. Fabien: There are some bad habits that the country is trying to get rid of in favour of this new bijural legislative drafting. We should not go backwards or repeat the errors of the past. I think the approach of simply doing a servile translation from one language to the other is obsolete. We must recognize that each language has its own genius, and this implies a certain latitude. It is a question of degree. There is the problem of good

était adopté tel quel, mais puisqu'on me demandait mon avis, j'ai lancé l'idée d'une identification plus claire des termes qui ressortent de l'un ou l'autre vocabulaire parce qu'on ne veut pas qu'ils se contaminent l'un l'autre, ainsi l'idée d'un lexique.

M. Perret: En ce qui a trait au vocabulaire de la common law en français, un travail de pionnier extraordinaire a été fait sous l'égide de l'Université de Moncton et la section de common law en français de l'Université d'Ottawa et aussi du gouvernement fédéral.

Ce vocabulaire est très important sur le plan interne puisque c'est une reconnaissance de la diversité culturelle canadienne. Sur le plan de l'unité et de la politique canadienne, reconnaître qu'il y a un million de francophones vivant sous l'égide de la common law, est un geste politique et juridique extrêmement important, mais il se limite quand même à un million d'habitants ici. Cette question du vocabulaire et de l'accès de la common law en français est extrêmement importante pour le Canada parce que dans les universités de la francophonie, et j'y place en premier lieu la France, on n'enseigne pas la common law. Ils sont complètement démunis. Ils sont très intéressés d'avoir accès à la common law en français. Il y a donc tout un marché de la francophonie qui s'ouvre. La culture a un effet important du point de vue économique et politique aussi pour son rayonnement canadien dans le monde.

Le sénateur Fraser: J'admire et je partage votre dévouement au principe de la clarté. Il me semble que c'est essentiel. Je dois dire que votre suggestion de démarquer, d'une façon ou d'une autre, les diverses sources des différentes expressions m'intéresse beaucoup. De là à dire qu'on pourrait le faire, je ne suis pas juriste, et il faudrait vraiment que je consulte mes collègues. Ce qui m'intéresse comme technique ce serait les caractères italiques, mais comme vous l'avez si bien signalé, ce n'est pas là le seul problème de clarté, il y a aussi la rédaction des textes.

Votre exemple de l'article 8.2 m'a fasciné. Normalement, quand j'ai de la difficulté à comprendre un texte qui nous est présenté, je trouve souvent que c'est plus facile à comprendre en français qu'en anglais. Même si cela a été écrit en anglais, la tradition veut souvent que la version française soit plus claire, mais dans le cas qui nous occupe, vous qui êtes juriste l'avez lu plusieurs fois et je vous avoue que je trouve ce texte presque incompréhensible. Par contre, lorsque j'ai lu la version anglaise du texte, c'était tellement plus clair. J'aimerais savoir s'il y a une raison inhérente à la tradition juridique francophone qui veut qu'on ne pourrait pas faire une traduction directe de la version anglaise? Ce n'est pas une traduction directe.

M. Fabien: Je le sais. C'est qui a été fait depuis le début de la Confédération et cela a produit des horreurs.

Le sénateur Fraser: Oui, mais dans ce cas précis?

M. Fabien: Il y a de mauvaises habitudes dont le pays essaie de se défaire à la faveur de cette nouvelle façon de concevoir la rédaction législative et qui soit bijuridique. Il ne faudrait pas revenir ou refaire les erreurs du passé. Je pense que l'approche qui consiste à simplement faire une traduction servile de l'un vers l'autre est une approche dépassée. Il faut reconnaître que chaque langue a son génie et cela suppose une certaine latitude. C'est une

judgment and degree. There are no objective rules for saying at what point one moves away from a wording that is at the same time clear, respectful of the genius of the language and compatible with the version in the other language. There are three variables that have to be reconciled. It is both a science and an art. I have a great deal of admiration for those who manage to do this.

We have to realize that the translator working in the other language has some latitude and must not be a slave of the original language. That said, when I warned about the temptation to worship difference and to proselytize, I meant that the second drafter should not go out of his way to be different from the original drafter and insist absolutely on expressing his or her personality or even exaggerating to the point of caricature. The drafter must serve the common objective, which is to create statutes that are drafted efficiently and clearly. Was this the best way of achieving this objective in this case? I do not know. If I express a preference spontaneously, I would say that the grammatical structure should be similar in the two versions. In this case, I find the inverse drafting, while very elegant and carefully chosen, results in a loss of clarity.

Senator Fraser: So there would be no legal reasons for not saying something like this: sauf règle de droits s'y opposant, quand un texte emploie à la fois des termes propres au droit civil, les termes propres au droit civil seront utilisés.

Mr. Fabien: You are right.

Senator Fraser: That is the structure used in English.

Mr. Fabien: It would be possible, without hurting the French language, to rewrite the provision using the same sequence of clauses as in English.

Senator Fraser: This is an important provision.

Mr. Perret: It is a question of degree, and sometimes a literal translation works better, but in the past, it did not produce very good results.

Senator Fraser: Far be it from me to try to impose such things, but they do exist in some cases.

Mr. Perret: If you want some examples of bad translations from French to English, the Civil Code is a good example. It is a tremendous challenge to provide a translation when you move from one legal system to the other. It is transystemic. For example, if you have translated a statute that you have transposed from English to French, taking the other legal system into account, it will be easier to translate into Spanish, because the concepts are the same within the family. However, it is just as difficult to translate from a Spanish text to an English text. Spanish is my second language. I have no difficulty explaining to someone in Argentina or in Spain the principles of contract law in the Quebec Civil Code, but I do have trouble with my French-speaking colleagues in the common law in French section because there is more than language involved, but there is language involved as well.

question de degré. Il est là le problème de bon jugement et de degré. Il n'y a pas de règles objectives pour dire à quel moment on sort du corridor de ce qui est à la fois clair, respectueux du génie de la langue et compatible avec la version dans l'autre langue. Il y a trois variables à concilier. C'est à la fois une science et un art. J'ai beaucoup d'admiration pour ceux qui réussissent à le faire.

Il faut concevoir que le rédacteur dans l'autre langue a une certaine latitude et qu'il ne doit pas être l'esclave de la langue première. Ceci dit, quand je mettais en garde contre le culte de la différence ou le prosélytisme, je voulais dire qu'il ne faut pas que le second rédacteur fasse exprès pour se démarquer du premier et veuille absolument affirmer sa personnalité ou même exagérer jusqu'à la caricature. Il doit être le serviteur de l'objectif commun qui est de créer des lois qui soient une rédaction efficace et claire. Est-ce que, dans ce cas, c'était la meilleure façon de faire? Je ne sais pas. Si j'exprimais une préférence spontanément, la structure grammaticale devrait se ressembler dans les deux versions. Ici, je trouve que l'inversion, très élégante et très recherchée, fait perdre en clarté.

Le sénateur Fraser: Il n'y aurait alors pas de raisons juridiques pour ne pas lire et j'invente quelque chose: «sauf règle de droits s'y opposant, quand un texte emploie à la fois des termes propres au droit civil, les termes propres au droit civil seront utilisés.»

M. Fabien: Vous avez raison.

Le sénateur Fraser: C'est la structure employée en anglais.

M. Fabien: Il serait possible, sans faire injure à la langue française, de la réécrire en rétablissant la même séquence des propositions que celle qu'on retrouve en anglais.

Le sénateur Fraser: Cet article est important.

M. Perret: C'est une question de dosage et quelquefois la traduction servile rend plus justice, mais dans le passé cela n'a pas eu de très bons résultats.

Le sénateur Fraser: Loin de moi l'idée de vouloir imposer de telles choses, mais dela existe dans certains cas.

M. Perret: Si vous voulez des exemples de mauvaise traduction du français à l'anglais, le Code civil en est un bon exemple. C'est un défi énorme que de transposer lorsqu'on passe d'un système à l'autre. C'est transystémique. Par exemple, si vous avez traduit une loi que vous l'avez transposée de l'anglais au français, en tenant compte de l'autre système, elle sera plus facile à traduire en espagnol parce que les concepts sont les mêmes à l'intérieur de la famille. Alors que de l'espagnol pour traduire à l'anglais représente la même difficulté. Ma deuxième langue est l'espagnol. Je n'ai aucune difficulté à expliquer à quelqu'un en Argentine ou en Espagne les principes du droit des contrats du Code civil du Québec, mais avec mes collègues francophones de la section de la common law, en français, j'ai des difficultés parce que c'est plus que la langue, par contre c'est aussi la langue.

Senator Nolin: I would like to say hello to my former professors. Mr. Fabien, when you talk about highlighting and lexicon, would this be original, or has this already been done elsewhere?

Mr. Fabien: I do not know. I would be surprised that the problem has occurred elsewhere. It is a typically Canadian problem.

As to the printing convention involved in italics, expressions in foreign languages are written in italics. At the time when Latin terms were used in the statutes, and still today, when they are used in publications, they appear in italics, rightly or wrongly. This is a well-known convention and could be an original way of dealing with the problem.

Senator Nolin: You mentioned that you took part in a symposium in Montreal. Did you suggest this to the representatives from the department?

Mr. Fabien: Absolutely not.

Senator Nolin: You had not been confronted with the problem at that time.

Mr. Fabien: It was a very high level symposium on the major principles, fundamental theories and criticism of statutes and legislation. It did not touch on technical details. Some examples were mentioned, but in passing only. Today we are talking about things that are much more down-to-earth.

Senator Nolin: That is what drafting legislation is about. Mr. Perret, your argument about the role Canada could play as a beacon in the commercial world — given the fact that the world is driven by trade today — what is happening at this time within the European Union among the 13 countries that come under a civil law system and the 2 countries with a common law system? What happens in terms of bijuralism?

Mr. Perret: Trade has become so important that one job in three in Canada today depends on exports. Trade accounts for 43 per cent of our GDP, so it is especially important. With respect to the second part of your question, the Commission of the European Union has suggested some directive which take the two legal systems into account. There are also some initiatives underway and the European Parliament has recommended that a civil code be adopted for the European Union. Obviously, this is a major undertaking and the process is very slow, but in some areas, such as contract law, a private committee is drafting contractual principles for Europe that take into account the principles of civil law and common law. The committee is made up of jurists, of practitioners from civil law and common law countries. They have already published the whole part on contract implementation. They are in the process of finalizing the second part on contract development.

Senator Nolin: What we are doing in Canada could be useful to them, and what they are doing could be useful to us, or maybe already is?

Le sénateur Nolin: Je tiens à saluer mes anciens professeurs. Monsieur Fabien, lorsque vous soulevez le point du marquage et du lexique, est-ce que cela serait original ou cela s'est-il déjà fait ailleurs?

M. Fabien: Je ne sais pas. Je serais étonné que le problème se soit posé ailleurs, c'est un problème typiquement Canadien.

Quant à la convention d'imprimerie liée à l'italique, les expressions en langues étrangères sont données en italique. À l'époque où il y avait des mots latins dans les lois et encore aujourd'hui lorsqu'on les utilise dans des publications, à tort ou à raison, cela apparaît en italique. C'est une convention qui est connue et qui pourrait être une façon originale de régler le problème.

Le sénateur Nolin: Vous avez mentionné que vous avez participé à un colloque à Montréal, avez-vous fait cette suggestion aux représentants du ministère?

M. Fabien: Absolument pas.

Le sénateur Nolin: Vous n'auriez pas été confronté au problème à ce moment.

M. Fabien: C'était un colloque de très haute altitude qui portait sur les grands principes et les théories fondamentales et la critique des lois et de la législation. Le collogue n'a pas touché à la technique. On a fait mention de certains exemples, mais on n'en était pas rendu à l'atterrissage. Alors qu'aujourd'hui cela se joue au ras des pâquerettes.

Le sénateur Nolin: Faire des lois c'est cela. Monsieur Perret, votre argument sur le rôle de phare que le Canada pourrait jouer dans le monde commercial, — la réalité étant ce qu'elle est aujourd'hui où le commerce mène le monde — que se passe-t-il en ce moment au sein de l'Union européenne entre les 13 pays sous un système de droit civil et les deux pays qui sont sous le règne du système de la common law? Que se passe-t-il sur le plan du bijuridisme?

M. Perret: L'importance du commerce est telle qu'un emploi sur trois aujourd'hui au Canada dépend des exportations. Cela représente 43 p. 100 de notre PIB, donc il est particulièrement important. En ce qui a trait à la deuxième partie de votre question, la Commission de l'Union européenne propose des directives. Ces directives tiennent compte des deux systèmes juridiques. Il y a aussi des initiatives et le Parlement européen a recommandé que l'on adopte un code civil pour l'Union européenne. Évidemment, c'est toute une entreprise et le processus est très lent, mais dans certains domaines, comme le droit des contrats, une commission privée travaille sur l'élaboration de principes contractuels pour l'Europe qui tiennent compte des principes de droit civil et de common law. Cette commission est composée de juristes, de praticiens d'origine de pays de droit civil ou de common law. Ils ont déjà publié toute la partie qui a trait à l'exécution des contrats. Ils sont en train de finaliser la deuxième qui est la formation des contrats.

Le sénateur Nolin: L'effort fait au Canada peut leur servir et l'effort qu'ils font peut nous servir ou nous sert peut-être déjà?

Mr. Perret: Yes, this could be a two-way street. We held a symposium at the University of Ottawa on development of legal systems, harmonization and international commercial law. A number of jurists from various European countries and representatives from harmonization organizations and bodies such as the WTO and NAFTA and the World Bank took part in it. When you want a loan from the World Bank, you will be asked whether you respect copyright. Whether you have provisions on intellectual property. You will be asked whether you are part of a particular international convention to respect foreign investment. These are the types of harmonization that are going on either directly or indirectly.

Senator Nolin: With specific reference to the legislative framework, can we draw on the European experience?

Mr. Perret: Absolutely. I was referring to jurists from the Francophonie. The Bar of Paris is very interested in the whole issue of bijuralism because of the competition from American firms and the lack of training of French jurists. The same would be true for the Belgians and the Swiss and other aspects of the common law. We had a number of round table discussions on this topic. In co-operation with the Paris Bar, we are planning a workshop involving the French Council of State for next November, when the courts are in session. The Prime Minister of France and the Minister of Foreign Affairs are very interested in the issue and Canada is in their line of sight. The report I presented to you and the CD-ROM were part of the Paris Conference on the Economy, at which one of the themes was the efficiency of the civil law and the common law in the contemporary context.

Senator Nolin: Professor Bisson, it is recognized that federal law is an important body of work. What is the situation with respect to Quebec? Must Quebec also recognize the existence of bijuralism?

Mr. Bisson: Yes, I think Quebec cannot help but acknowledge its existence.

Senator Nolin: Do you mean legislatively?

Mr. Bisson: Yes, legislatively.

Senator Nolin: We agree that federal statutes of civil application have force of law in Quebec?

Mr. Bisson: The federal government always has the option of creating its own law. However, in order to save resources, it obviously relies on supplementary law of the provinces for its implementation, but the federal government always has the option of creating its own instruments.

Nevertheless, I do not know whether the need is the same, because the dual nature means that there is a civil law and common law and an applicable federal law and an applicable provincial law.

Things were much more straightforward, whereas in the Quebec courts, there is the unfortunate practice of interpreting the Divorce Act only in the light of common law concepts. This leads to some distortions in the area of family law, because while the concepts are similar, they do produce some rather different practical results.

M. Perret: Oui, cela peut marcher dans les deux sens. Nous avons eu un colloque à l'Université Ottawa sur l'évolution des systèmes juridiques, l'harmonisation et le droit commercial international. Plusieurs juristes de différents pays d'Europe et des représentants des organismes d'harmonisation et d'organismes comme l'OMC et l'ALENA et de la Banque mondiale y ont participé. Lorsque vous voulez un prêt auprès de la Banque mondiale, on vous demandera si vous respectez les droits d'auteurs? Avez-vous la propriété intellectuelle? Faites-vous partie de telle convention internationale pour respecter l'investissement étranger. Ce sont des formes d'harmonisation qui se font soit directement ou indirectement.

Le sénateur Nolin: Spécifiquement au cadre législatif, pouvons-nous puiser de l'expérience européenne?

M. Perret: Absolument. Je faisais référence aux juristes de la Francophonie. Le Barreau de Paris s'intéresse de très près à la question du bijuridisme à cause de la concurrence des bureaux américains et du défaut de formation des juristes français, il en serait demême pour les Belges et les Suisses et d'autres aspects de la common law. On a eu plusieurs tables rondes à ce sujet. En collaboration avec le Barreau de Paris, on prévoit, pour le mois de novembre prochain au moment de la rentrée des tribunaux, un atelier qui impliquerait le Conseil d'État français. Le premier ministre français ainsi que le ministre des Affaires étrangères s'intéressent de très près à la question et le Canada est dans la ligne de mire. Le rapport que je vous ai présenté et le CD-ROM faisaient partie de la Conférence de Paris sur l'économie où l'un des thèmes était l'efficience du droit civil et de la common law dans le contexte contemporain.

Le sénateur Nolin: Professeur Bisson, on reconnaît que le droit fédéral est une oeuvre importante. Qu'en est-il du Québec? Le Québec doit-il, lui aussi, reconnaître l'existence du bijuridisme?

M. Bisson: Oui, je crois que le Québec ne peut pas faire autrement qu'en reconnaître l'existence.

Le sénateur Nolin: Et ce, de façon législative?

M. Bisson: De façon législative, oui.

Le sénateur Nolin: On s'entend pour dire que des lois fédérales d'application civile ont force de loi au Québec?

M. Bisson: Il est toujours permis de dire au gouvernement fédéral de créer son propre droit. Toutefois, pour des raisons d'économie de moyens, il est certain qu'on s'en remet au droit supplétif des provinces pour l'application, mais au fédéral il est toujours possible de créer ses propres instruments.

Néanmoins, je ne sais pas si la nécessité est la même parce que la double mixité du système est vécue puisqu'il y a le droit civil et le common law, il y a le droit fédéral applicable et le droit provincial applicable.

Les choses vont beaucoup plus de soi alors que même dans les tribunaux du Québec, il y a eu la fâcheuse habitude de n'interpréter la Loi sur le divorce qu'à la lumière des concepts de common law, ce qui a entraîné des distorsions dans le domaine du droit de la famille car les concepts, tout en étant voisins, produisent tout de même des résultats pratiques assez différents.

The fact that the federal drafter says that the suppletive law depends on the province of application means, I think, that this practice is much more important on the federal side than it would be on the provincial side, where, in any case, if there were a prejudice to overturn, it would be rather that of the systematic non-application of the common law as suppletive law in the application of federal statutes.

Obviously, I am not in a political position to make suggestions to the government of Quebec. I do not think this has the same use.

Mr. Perret: In purely economic terms, 82 per cent of Quebec's exports go to a common law country, namely the United States. Its North-South trade with the US is double compared to the rest of the country. That is why it is important to remove domestic legal barriers, for reasons of national unity. There is more trade North-South than East-West.

Moreover, Quebec jurists are in demand throughout the world, because they are much more bilingual and many more of them have training in both legal systems. You find them in international organizations, and in big firms in Toronto, New York, Chicago or Japan. Circumstances are such that Quebec must open up commercially. Since 1998, half of the jobs in Quebec have resulted from free trade.

[*English*]

The Chairman: I believe, Dean Perret, you are suggesting that a great deal of Quebec's international trade is in the form of lawyers.

Mr. Perret: Well, you have lawyers everywhere.

Senator Grafstein: First, I should like to note that I am rather humbled by the evidence of the witnesses. This is a rare state for me.

Senator Andreychuk: As we would confirm.

Senator Grafstein: I say this as I look around the table and see the distinguished expertise that the three of you bring to our understanding of the civilian aspect of this legislation, and I look at my colleagues, a former professor from the University of Ottawa, Senator Beaudoin, and Senator Nolin, and, of course, I could never forget my colleague Senator Joyal, who is always on my right. I start here with a humble note of experience as a common-law lawyer who is not too familiar with the civilian aspects. Some aspects here raise questions with me.

I have not prepared for this but, after hearing your evidence on clause 8 another aspect occurred to me that complicates the problem. Perhaps Senator Beaudoin and Senator Joyal might confirm this as well. It is my understanding — and I will try to get the support for this statement because it is from memory; I have not looked at this literally for years — as a student of Professor Laskin, who looked at this question from a common-law aspect, that there were essentially three streams of law in the country, not two. The three streams of law were the federal common law, separate and distinct from provincial common law, provincial

Le fait que le législateur fédéral dise que le droit supplétif dépend de la province d'application, je pense que cette démarche est beaucoup plus importante du côté fédéral qu'elle ne le serait du côté provincial où, de toute façon, s'il y avait un préjugé à renverser, ce serait plutôt celui de la non-application systématique de la common law comme droit supplétif dans l'application des lois fédérales.

Évidemment, je ne suis pas en position politique de faire des suggestions au gouvernement du Québec. Je ne pense pas que cela ait la même utilité.

M. Perret: Sur un plan purement économique, 82 p. 100 des exportations du Québec se fait vers les pays de common law puisque ce sont les États-Unis. Son commerce nord-sud est du double avec les États-Unis comparativement au reste du pays. C'est la raison pour laquelle il est important d'enlever les barrières juridiques internes et ce, pour une raison d'unité nationale. Les rapports commerciaux se font davantage nord-sud que est-ouest.

D'ailleurs, les juristes québécois sont en demande dans le monde parce qu'ils sont beaucoup plus bilingues et beaucoup plus nombreux à détenir la double formation juridique. Vous les retrouvez dans les organisations internationales, dans de gros bureaux à Toronto, à New York, à Chicago ou au Japon.Par la force des choses, le Québec doit s'ouvrir commercialement. Depuis 1998, la moitié des emplois au Québec dépendent du libre-échange.

[*Traduction*]

La présidente: Je crois, monsieur le doyen Perret, que vous laissez entendre qu'une bonne partie du commerce international au Québec passe par les avocats.

M. Perret: Oui, il y a des avocats partout.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais dire tout d'abord que la force des arguments présentés par les témoins m'intimide quelque peu, ce qui est assez rare pour moi.

Le sénateur Andreychuk: Nous pouvons le confirmer.

Le sénateur Grafstein: Je le dis après avoir regardé autour de la table et constaté la grande compétence que vous apportez tous les trois pour nous aider à comprendre les éléments de droit civil de ce projet de loi, et je regarde mes collègues, un ancien professeur de l'Université d'Ottawa, le sénateur Beaudoin, et le sénateur Nolin et, naturellement, je ne pourrais jamais oublier mon collègue, le sénateur Joyal, qui est toujours à ma droite. Je suis donc ici en toute humilité avec mon expérience d'avocat de common law qui ne connaît pas très bien les aspects du droit civil. Certains de ces aspects soulèvent des questions dans mon esprit.

Je ne m'y suis pas préparé, mais après avoir entendu votre témoignage au sujet de l'article 8, un autre aspect qui complique le problème m'est venu à l'esprit. Peut-être que le sénateur Beaudoin et le sénateur Joyal pourront le confirmer également. Je crois comprendre — et je vais tenter de le faire confirmer, car je ne sais pas si ma mémoire est bonne; je n'ai pas examiné la question littéralement depuis des années — comme élève du professeur Laskin, qui a examiné la question du point de vue de la common law, qu'il y a essentiellement trois systèmes de droit au pays, non pas deux. Les trois systèmes de droit sont la common

common law as it relates to provincial aspects, and the civilian experience. I say "the experience" because it is a little more complicated for me to explain.

Do you not agree that there is a federal common law separate and distinct from what we know as a provincial common law?

Senator Beaudoin: Not very much.

Senator Grafstein: Then I will come back to that myself.

The objective of this bill, amongst other things, is to ensure that there is equality of treatment across the country on similar subject matters. The whole purpose of harmonization is to ensure equality of treatment of the individual and to merge the two legal disciplines so that the outcome is parallel.

Look with me for a moment at proposed new section 3, which appears at page 23a and deals with the liability for the Crown. This proposed new section states, in part, as follows:

> The Crown is liable for the damages which, if it were a person, would be liable
>
> in the Province of Quebec...

This deals with the question of civil liability of the Crown — civil in the small-case sense of the word, not in the civilian terms — for damages, in effect.

I must do more homework on this, but when I read the definition of Crown liability with respect to the Province of Quebec and then with respect to another province there is a different treatment for the same action. For instance, with respect to the Province of Quebec, proposed new section 3 states as follows:

> (*a*) ...in respect of
>
> (i) the damage caused by the fault of a public servant of the Crown...
>
> (*b*) in any other province, in respect of
>
> (i) a tort committed by a servant of the Crown...

In your view, knowing as you do both the civilian aspects of civil liability and the common-law aspects of civil liability, is there not a different treatment in (*a*) and (*b*), one saying "damage caused by" the other saying "tort committed by"; and then (*a*)(ii) saying "...damage resulting from the act...in the custody of..." and (*b*)(ii) saying "a breach of duty..."? Is that not different treatment?

For the same act, where the Crown is liable, is the treatment not different? This goes back to Professor Perret's comment that definitions here must be looked at very carefully to ensure that there is equality of treatment; otherwise, the result can be great confusion and, worse, inequality of treatment across the country for the same action against the same federal asset.

law fédérale, qui est distincte et séparée de la common law provinciale, la common law provinciale en ce qui a trait aux aspects provinciaux, et l'expérience du droit civil. Je dis «l'expérience», car c'est un peu plus compliqué pour moi à expliquer.

N'êtes-vous pas d'accord pour dire que la common law fédérale est un système distinct et séparé de la common law provinciale que nous connaissons?

Le sénateur Beaudoin: Pas tellement.

Le sénateur Grafstein: Alors je reviendrai sur la question moi-même.

L'objectif du projet de loi à l'étude, entre autres, est d'assurer qu'il y a un traitement équitable dans le pays pour des questions semblables. Tout le but de l'harmonisation est d'assurer l'égalité du traitement des particuliers et de fusionner deux disciplines juridiques afin qu'elles deviennent parallèles.

J'aimerais que vous jetiez un coup d'oeil avec moi au nouvel article 3 qui est proposé à la page 23 et qui porte sur la responsabilité de l'État. Voici ce que dit ce nouvel article, en partie:

> En matière de responsabilité, l'État est assimilé à une personne pour:
>
> dans la province de Québec

On parle ici de la responsabilité civile de l'État — civile au sens étroit du mot, non pas au sens du droit civil — de la responsabilité civile délictuelle, en fait.

Je dois faire davantage de recherches sur la question, mais lorsque je lis la définition de la responsabilité de l'État pour la province de Québec et ensuite pour une autre province, il y a un traitement différent pour la même action. Voici par exemple ce que dit l'article 3 dans le cas de la province de Québec:

> *a*) dans la province de Québec:
>
> (i) le dommage causé par la faute de ses préposés
>
> *b*) dans les autres provinces:
>
> (i) les délits civils commis par ses préposés

À votre avis, puisque vous connaissez à la fois les aspects de droit civil de la responsabilité civile et les aspects de common law de la responsabilité civile, n'y a-t-il pas un traitement différent aux alinéas *a*) et *b*), puisque l'un dit «le dommage causé» et l'autre «les délits civils commis»; et *a*)(ii) «le dommage causé par le fait des biens qu'il a sous sa garde», et *b*)(ii) «les manquements aux obligations». N'est-ce pas là un traitement différent?

Pour la même loi, lorsque l'État est responsable, le traitement n'est-il pas différent? Cela revient à ce que disait le professeur Perret, c'est-à-dire que les définitions doivent être examinées de très près afin de s'assurer qu'il y a égalité au niveau du traitement; sinon, le résultat peut semer beaucoup de confusion et, pire encore, causer l'inégalité du traitement au pays pour la même action contre les biens fédéraux.

Mr. Perret: I also would have to look at it more closely, but traditionally the federal act stipulates that —

Senator Grafstein: Let me just jump on to that to explain it. If it is the Crown Liability and Proceedings Act, under the current act there is no confusion whatsoever because the application of the principles as it applies to an action by a civil servant in Quebec or any province or the territories is exactly the same.

With the goal of harmonization — and I do not quarrel with the objective of harmonization; it is an excellent objective — we are looking at the application. If we end up with a duality of systems or results, it raises a whole host of other questions about the efficacy of some of this legislation.

Mr. Perret: We already have a duality since the Crown Liability and Proceedings Act states that in each province the local legislation is applied. If the local legislation is more developed in one province than another, the treatment is different already.

The Chairman: At this point, I will read from the background paper the Library of Parliament has prepared for us about this particular clause, Senator Grafstein. It says:

> Clauses 34 to 52, which constitute Part 5 of this bill, would make numerous amendments to the Crown Liability and Proceedings Act. It is particularly noteworthy that the Act would include two concepts of liability, namely extra-contractual civil liability in the Province of Quebec and liability in tort in all the other provinces...

Senator Beaudoin: That is already the case.

Mr. Perret: That is the case, yes.

Senator Grafstein: The purpose of this proposed act —

Senator Andreychuk: Where are you getting that? You referred to the purpose of the proposed act as being equalization. Where do you read that?

Mr. Perret: It is harmonization, not uniformity.

Senator Grafstein: I understand that. It is harmonization, and the objective of harmonization is to reduce the differences of treatment. We will never get to a zero sum, but the whole idea of harmonization is to reduce the differences, not to increase them.

Mr. Perret: We have had a long discussion about this in Quebec, and there have been many court decisions about the Crown's liability and the liability of civil servants in Quebec. You have to apply the common law or the civil law tradition. If you apply the common law, it starts with, "The King can do no wrong," and so on. In Quebec, some argued that he had to be treated exactly as a normal citizen. In the new civil code, it says that the Crown is liable as an ordinary citizen.

M. Perret: Je devrais moi aussi examiner la question de plus près, mais traditionnellement la loi fédérale stipule que...

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi d'intervenir et d'expliquer cela. S'il s'agit de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, aux termes de la loi actuelle il n'y a aucune confusion, car l'application des principes en ce qui a trait à une action commise par un fonctionnaire au Québec ou dans toute province ou territoire est exactement la même.

Pour ce qui est de l'objectif d'harmonisation, et je ne suis pas en désaccord avec cet objectif, il s'agit d'un excellent objectif. Nous examinons l'application. Si nous nous retrouvons avec une dualité des systèmes ou des résultats, cela soulève toute une série d'autres questions au sujet de l'efficacité de ce projet de loi.

M. Perret: Nous avons déjà une dualité, puisque la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif dit que dans chaque province c'est la législation locale qui s'applique. Si la législation locale est plus développée dans une province que dans une autre, le traitement est déjà différent.

La présidente: À ce moment-ci, permettez-moi de lire un extrait du document d'information préparé à notre intention par la Bibliothèque du Parlement relativement à cet article en particulier, sénateur Grafstein. Voici ce que dit ce document:

> Les articles 34 à 52, qui forment la partie 5 du projet de loi, apporteraient de nombreuses modifications à la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif. Parmi les modifications proposées, soulignons que la loi comporterait désormais deux concepts de responsabilité, soit la responsabilité civile extra-contractuelle dans la province de Québec et la responsabilité délictuelle dans les autres provinces.

Le sénateur Beaudoin: C'est déjà le cas.

M. Perret: Oui, c'est le cas.

Le sénateur Grafstein: L'objet de cette loi qui est proposée...

Le sénateur Andreychuk: Où voulez-vous en venir? Vous avez dit que l'objet de la loi qui est proposée est l'égalisation. Où avez-vous lu cela?

M. Perret: C'est l'harmonisation, non pas l'uniformité.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela. C'est l'harmonisation, et l'objectif de l'harmonisation est de réduire les différences au niveau du traitement. Nous n'arriverons jamais à les éliminer entièrement, mais toute l'idée de l'harmonisation consiste à réduire les différences, non pas à les augmenter.

M. Perret: Nous avons eu un long débat à ce sujet au Québec, et il y a eu de nombreux arrêts de tribunaux concernant la responsabilité de l'État et la responsabilité des fonctionnaires au Québec. Il faut appliquer la tradition de common law ou la tradition de droit civil. Si on applique la common law, on part du principe que le roi ne peut rien faire de mal, etc. Au Québec, certains ont fait valoir qu'il devrait être traité exactement comme un citoyen normal. Dans le nouveau Code civil, on dit que l'État est responsable en tant que citoyen ordinaire.

[*Translation*]

Mr. Fabien: The texts to which Senator Grafstein referred to change little or nothing to the current state of the law as it is applied and felt throughout Canada. We are talking about a legal format that is different from the preceding one, but one designed to improve the language, not to significantly change the substance or the actual solutions that are applied.

In principal, the Crown cannot be subject to any federal statute. The Crown accepts by law to submit graciously to the legislations on liability in effect in the provinces.

If there are any disparities, they already exist today, because the Crown is judged in Quebec according to the rules of civil law, whereas it is judged in Ontario according to the rules of the common law and the statutory law applicable as well in each province. Moreover, the solutions are not so different. There is considerable convergence between the concept of a fault in civil law and the concept of a "tort in law" as regards assessment of damages. The two concepts are very close. Sometimes the vocabulary or the techniques change, but the concrete results are quite similar. For example, when I read:

[*English*]

> Responsibility in the Province of Quebec for "damage caused by the fault of a servant of the Crown"; and in common law, responsibility for "a tort committed by a servant of the Crown."

[*Translation*]

I think the two say exactly the same thing. Even though the vocabulary and the legal concepts are different, the meaning is very close.

[*English*]

Senator Grafstein: I am having trouble with this definition. Pursue with me clauses 3(*a*)(ii) and 3(*b*)(ii). Again, the objective is to try to get as close as possible — it will not be perfect because there are two systems — to the same result for the same act with the same Crown involvement in either the Province of Quebec or outside of Quebec in another province.

Let us start with the other provinces and "breach of duty." Unless my memory is really bad, there is a responsibility under the civil code for fiduciary duty. There is a notion of fiduciary duty. A breach of duty here is fiduciary. I use the word "fiduciary" because it makes it more precise. It says here: "a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property." It strikes me as being in the same category and intensifies the duty by calling it a fiduciary breach. That is a notion also known under the civil law, is it not?

Senator Beaudoin: It may be different terminology in the civil law.

[*Français*]

M. Fabien: Les textes auxquels réfère le sénateur Grafstein ne changent rien ou très peu à l'état actuel du droit tel qu'il est appliqué et vécu à travers le Canada. Il s'agit d'une mise en forme juridique différente de la précédente, mais conçue dans le sens de l'amélioration du langage et qui ne vise pas à changer substantiellement le fond ou les solutions qui sont appliquées concrètement.

En principe, la Couronne ne peut être soumise à aucune loi fédérale. La Couronne accepte par la loi de se soumettre gracieusement aux législations sur la responsabilité en vigueur dans les provinces.

S'il y a des disparités, elles existent déjà aujourd'hui puisque la Couronne est jugée au Québec par les règles du droit civil alors qu'elle est jugée en Ontario par les règles de la common law et le droit statutaire applicable également dans l'une et l'autre province. Au surplus, les solutions ne sont pas si différentes. Entre le concept de faute de droit civil et le concept de «tort in law», il y a une convergence considérable en matière d'évaluation des dommages. C'est très voisin. Parfois le vocabulaire ou les techniques vont changer, mais les résultats concrets sont parfaitement voisins. Notamment lorsque je lis:

[*Traduction*]

> Dans la province de Québec, la responsabilité pour le dommage causé par la faute de ses préposés; et dans les provinces de common law, la responsabilité pour les délits commis par ses préposés.

[*Français*]

Je pense que c'est rigoureusement la même chose. Même si le vocabulaire et les concepts juridiques sont différents, c'est très voisin.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: La définition me donne du mal. Jetez un coup d'oeil sur les sous-alinéas 3*a*)(ii) et 3*b*)(ii). L'objectif consiste à rapprocher le plus possible les deux textes, mais cela ne peut pas être parfait, parce qu'il y a deux systèmes. On veut que la même loi puisse s'appliquer à la responsabilité de l'État au Québec ou dans une autre province.

Voyons d'abord ce qui se passe dans les autres provinces en cas de manquement aux obligations. Je peux me tromper, mais il me semble qu'il existe une responsabilité pour les obligations fiduciaires selon le Code civil. Il y a une notion d'obligation fiduciaire. Dans ce cas-ci, les manquements aux obligations sont fiduciaires. J'emploie le mot «fiduciaire» parce qu'il est plus précis. Voici ce que dit le projet de loi: «les manquements aux obligations liées à la propriété, à l'occupation, à la possession ou à la garde de biens.» Il me semble que cette disposition fait partie de la même catégorie et rend l'obligation plus sérieuse en parlant d'un manquement à l'obligation. C'est une notion en droit civil, n'est-ce pas?

Le sénateur Beaudoin: Les termes du droit civil ne sont peut-être pas les mêmes.

Senator Grafstein: My point is that in 3(*a*)(ii) there is "damage" and in 3(*b*)(ii) there are consequences arising from "a breach of duty." Certainly they are different notions and therefore might have necessarily different consequences.

Mr. Fabien: Yes, but what you read here is a reflection of the current situation. There is nothing new on the table.

Senator Grafstein: Professor, my problem is that the objective of this was to try to harmonize similar acts for similar situations. That is the objective of harmonization. The last time I was involved in this exercise, it took 25 years. That was the harmonization of company law across Canada. You will recall that it started here, and I was instrumental in that. It started here in 1966, and it was not completed until some 20 years later. It was a massive effort based on the same exercise and objective that Mr. Fabien mentioned, which was to ensure that we had a common playing field across the country with respect to commercial corporate law. That was the objective.

I assume that that was the objective here, too. If we are just accepting the law as it is, that is not a harmonization but just a restatement of the law as it stands. It does not achieve the objective. Why are we here — and I am referring right now to just the proposed new section 3 that I referred to?

The Chairman: I suggest strongly that we let these gentlemen give us the benefit of their knowledge on this. We must address this to the departmental people when they attend.

Senator Grafstein: I wish to put this on the record because it will give us an insight into this issue. Senator Joyal pointed out that we normally have policy questions that we can address both to the Crown and to the officials who attend here. I am trying to draw from their knowledge to see whether what I am saying has any sustenance.

The Chairman: That is why I am asking them to give us the benefit of their knowledge while they are here so that we can fire the bullets at the department when they come here.

[*Translation*]

Mr. Bisson: As I read it, the objective of Bill S-4 does not seem at all to be the harmonization of our common law and civil law, but rather the harmonization of federal statutes with the new Civil Code. The idea is to take advantage of this opportunity to correct some wordings in the common law. I don't think the objective of this bill is to harmonize the civil law and the common law. That is an entirely different issue which must not be disregarded particularly in the commercial context, but it is not at all the objective of this bill.

[*English*]

Senator Grafstein: I wish to refer them to the third —

Senator Beaudoin: Everything is there.

The Chairman: Are you referring to the preamble?

Senator Grafstein: Yes, in the preamble.

Le sénateur Grafstein: Ce que je veux dire, c'est qu'on parle de «dommage» au sous-alinéa 3*a*)(ii) et que le sous-alinéa 3*b*)(ii) prévoit des conséquences pour «les manquements aux obligations». Il me semble qu'il s'agit de notions différentes qui devraient avoir des conséquences différentes.

M. Fabien: Oui, mais le texte du projet de loi reflète la situation actuelle. Ce n'est pas nouveau.

Le sénateur Grafstein: Professeur, ce qui me déplaît, c'est qu'on voulait essayer d'harmoniser des lois semblables applicables à des situations semblables. C'est l'objectif de l'harmonisation. La dernière fois que j'ai participé à une telle chose, on y a mis 25 ans. Il s'agissait d'harmoniser les lois sur les entreprises de tout le Canada. Ce projet a commencé ici même, et j'y ai participé. Il a commencé en 1966, et on l'a terminé une vingtaine d'années plus tard. C'était un travail énorme qui visait le même objectif mentionné par M. Fabien, soit faire en sorte d'avoir des lois sur les entreprises commerciales équivalentes dans tout le pays. C'était l'objectif.

J'imagine que c'était l'objectif ici aussi. Si nous nous contentons d'accepter la loi telle qu'elle est maintenant, ce n'est pas de l'harmonisation, mais simplement une réaffirmation de la loi telle qu'elle est maintenant. Cela n'atteint pas l'objectif visé. Qu'essayons-nous de faire? Et je parle maintenant uniquement de ce nouvel article 3 que je viens de mentionner.

La présidente: Je pense que nous devrions laisser les experts nous dire ce qu'ils en pensent. Nous devrions poser la question aux représentants du ministère le moment venu.

Le sénateur Grafstein: Je tenais à soulever cette question immédiatement parce que cela nous permettra d'avoir d'autres idées là-dessus. Le sénateur Joyal a déjà signalé que, d'habitude, ce sont des questions de politique que nous posons aux représentants de l'État et aux fonctionnaires du ministère. J'essaie maintenant de savoir si nos experts jugent que mes objections sont valables ou non.

La présidente: C'est pourquoi je leur demande de nous dire ce qu'ils pensent de cette question pour que nous puissions ensuite interroger les fonctionnaires du ministère.

[*Français*]

M. Bisson: Tel que je le lis, le projet de loi S-4 ne m'apparaît pas du tout avoir pour objectif d'harmoniser la common law et le droit civil au pays, mais plutôt d'harmoniser les lois fédérales avec la réforme du Code civil et donc profiter de cette occasion pour corriger certaines formulations de common law. Je ne crois pas que le but de ce projet de loi soit d'harmoniser le droit civil et la common law. C'est une toute autre question qui ne doit pas être méprisée, surtout dans la perspective commerciale, mais ce n'est pas du tout l'objectif de ce projet de loi.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Je voudrais que les experts se reportent au troisième...

Le sénateur Beaudoin: Tout y est.

La présidente: Voulez-vous parler du préambule?

Le sénateur Grafstein: Oui, du préambule.

Senator Beaudoin: The third "whereas" is very clear cut, in my opinion.

Senator Grafstein: Can we have a comment from the witnesses, perhaps? The chairman has cautioned me about this.

The Chairman: Gentlemen, you have been directed to the third paragraph, the third "whereas" in the preamble of the bill.

[*Translation*]

Mr. Bisson: That confirms my view. This is indeed a bill to harmonize federal law with the common law or the civil law, depending on the province, but it does not seek to harmonize civil law and common law. I think that is very clear.

Mr. Fabien: This is different from uniform law. The objectives of harmonization are different from those of uniform law. In fact, there is a Uniform Law Conference of Canada on which people have been working on uniform law for years. However, the objectives of this process are completely different from those of the bill we have before us.

Senator Joyal: To what extent is the current edition of the Quebec Civil Code comparable to the original code?

Mr. Fabien: That is a huge question, but to be brief, the basic principles and the conceptual structure are the same. In short, there is a dominant continuity factor. Considerable efforts were made to codify the case law, because our Code did not say everything about the state of the civil law, because the case law had devised solutions outside the Code.

They have been put within the Code.

Moreover, some legislative policy decisions were designed to modernize our civil law, to really bring it into the 20th century, in light of past experience and the work comparing our law to that of other jurisdictions.

There have also been some original creations of which we are very proud, particularly the chapter on the administration of someone else's property, an excellent synthesis which is not found in other civil codes. All in all, then, I would say that the Code has a dominant element of continuity, along with an element of modernization, which combine to make it a remarkable, modern and functional intellectual monument.

In the course of the 20th century, the Netherlands and Quebec are the only two places that have succeeded in reforming their civil codes. It is almost a miracle. Achieving a unanimous vote in the House on a document of such scope and breadth is rare.

Mr. Perret: The Civil Code is modern in many of its aspects, though in others it is somewhat less modern because it has come under highly traditionalist influences, particularly for some contract provisions.

Le sénateur Beaudoin: À mon avis, le troisième «attendu» est très clair.

Le sénateur Grafstein: Les témoins peuvent peut-être nous dire ce qu'ils en pensent. La présidente m'a donné un avertissement à ce sujet.

La présidente: Messieurs, on voudrait connaître votre avis sur le troisième «attendu» du préambule du projet de loi, au troisième paragraphe.

[*Français*]

M. Bisson: Cela confirme mon point de vue. C'est bien une loi d'harmonisation du droit fédéral avec la common law, ou le droit civil selon la province d'application, mais non pas entre le droit civil et la common law. Il semble que c'est très clair.

M. Fabien: Cela se distingue de l'uniformisation. L'harmonisation est une entreprise qui a d'autres objectifs que l'uniformisation. Il y a d'ailleurs une Conférence des commissaires pour l'uniformisation des lois au Canada où on travaille à l'uniformisation depuis des années, mais on parle d'objectifs complètement différents de ceux de la loi que nous avons devant nous.

Le sénateur Joyal: Jusqu'à quel point l'édition du Code civil du Québec actuelle est-elle comparable à la codification d'origine?

M. Fabien: C'est une question gigantesque, mais pour résumer, les principes fondamentaux de même que la structure conceptuelle sont les mêmes. Bref, il y a un facteur de continuité qui est dominant. Il y a eu un effort considérable de codification de la jurisprudence, parce que notre Code ne disait pas tout de l'état du droit civil puisque la jurisprudence avait échafaudé des solutions hors du Code. Elles ont été mises à l'intérieur du Code.

Elles ont été mises à l'intérieur du Code.

Par ailleurs, quelques décisions de politique législative ont visé à moderniser notre droit civil, pour vraiment le faire entrer dans le XX^{e} siècle, à la lumière de l'expérience acquise et aussi de travaux de droit comparé avec se qui se passait ailleurs.

Il y a eu également des créations originales dont nous sommes très fiers, spécialement le chapitre sur l'administration du bien d'autrui, une belle synthèse qui n'existe pas dans les autres codes civils. Tout cela mis ensemble, je dirais un élément de continuité dominant avec un élément de modernisation qui en fait un monument intellectuel tout à fait remarquable, moderne et fonctionnel.

La Hollande et le Québec sont les deux seuls endroits au cours du XX^{e} siècle qui ont réussi à faire une réforme de leur code civil. C'est presque un miracle! Cela prend un rare moment d'unanimité pour amener un vote unanime de la Chambre sur quelque chose d'aussi considérable.

M. Perret: Le Code civil est moderne dans bien des aspects, mais dans d'autres, il l'est un peu moins puisqu'il a subi des influences très traditionnalistes, particulièrement dans certains domaines du contrat.

It is interesting to see in which areas the Code is modern, and in which areas it has been influenced. It has been influenced by a variety of sources, including common law, which has been incorporated into and adjusted within the Civil Code, particularly in such areas as trusts and property mortgages, in Quebec known as movable hypothecs. The second major influence came from harmonization and standardization efforts flowing from international organizations. For example, the Vienna Convention on Contracts for the International Sale of Goods, which along with others, has been incorporated into the Code, have resulted in changes to some principles like risk theory, with respect to acts of God, in relation to the time when property is delivered, not at the time when it is transferred. The two events do not always occur at the same time.

The law is being harmonized at an international level, and this is leading to harmonization between civil law and common law. There is the other aspect as well, however. We talked about the influence on the Civil Code, but what would the influence of Quebec's Civil Code be on the world? Gil Rémillard will be very proud to explain how Quebec's Civil Code is a model throughout the world.

However, I will just add a slight caveat to what Mr. Fabien just said. At present, many of the world's countries are in the process of adopting a civil code, particularly Eastern European countries since they have returned to a market economy. Thus, since the end of the Cold War and since the Soviet Union was dismantled, Estonia, Lithuania, Poland, and the Czech Republic have all been in the process of adopting civil codes. They are deeply interested in Quebec's Civil Code because it has incorporated strong, modern concepts of common law. The countries I have mentioned want a simple, accessible and predictable system, because they want to join the World Trade Organization and the European Union. That is the way their legislation has to go, and the Quebec Civil Code is a very suitable model. In other words, though the code has itself been influenced, it also influences legislation in other countries.

Senator Joyal: On the whole, with respect to commercial law, or relations between citizens and the government in the Civil Code, given that trade between Quebec and the West dominated Canada's economy until 1991, and given that trade with the South is developing, and will continue to develop with an expanded free trade agreement, can we say in practice that sources of inspiration and efforts to adjust the code target the incorporation of common law notions with the Civil Code, in the sections pertaining to commerce and trade?

Mr. Fabien: This is certainly one aspect of the influences which have been received and incorporated. Fundamentally, Quebec's civil law must recognize what it owes to common law and to its influence.

As my colleague Mr. Perret noted, that influence has been combined with others. Overall, all influences have combined in a synthesis that included all sorts of considerations, not solely commercial ones. One of the concerns was to re-establish an

Maintenant, il est intéressant de voir dans quels domaines il est moderne et quelles en ont été les influences. Les influences qu'il a reçues sont de différents ordres, mais les deux principales sont la common law, qui a été intégrée et digérée à l'intérieur du Code civil, en particulier dans des domaines comme la fiducie — les trusts —, et dans tous les domaines des hypothèques mobilières. Il a aussi subi des influences provenant des efforts d'harmonisation ou d'uniformisation résultant des instances internationales comme la Convention de Vienne sur la vente internationale de marchandises, qui ont été intégrées, et qui ont fait changer d'ailleurs certains principes comme la théorie du risque, maintenant du cas fortuit, relativement au moment de la livraison propriété et non pas au moment de son transfert, lequel n'arrive pas forcément au même moment.

Il y a une influence internationale de cette harmonisation du droit qui réalise justement une harmonisation entre le droit civil et la common law. Il y a aussi l'autre aspect. On a parlé de l'influence reçue, mais quelle serait l'influence du Code civil du Québec maintenant dans le monde? Gil Rémillard pourra vous expliquer, et il en est très fier, que «son Code civil» est un modèle dans le monde.

Cependant, je vais mettre un bémol à ce que vient de dire M. Fabien. Dans le monde actuellement, beaucoup de pays sont en train d'adopter un code civil, en particulier les pays de l'Est, et cela depuis le retour à l'économie de marché. Donc depuis la fin de la guerre froide, depuis le démantèlement de l'empire soviétique, l'Estonie, la Lituanie, la Pologne, la République Tchèque adoptent des codes civils. Le Code civil du Québec les intéresse beaucoup à cause du fait qu'il a intégré des notions fort modernes de la common law. Ces pays veulent un système qui soit simple, accessible et prévisible, ce qui est la vertu de la méthodologie du Code civil, car ils aspirent entrer dans l'OMC et l'Union européenne. Ils ont donc besoin de transformer leur législation en ce sens. Il y a donc une influence reçue mais aussi une influence donnée.

Le sénateur Joyal: De façon globale, d'une part, en ce qui concerne le droit commercial ou les relations entre les citoyens et l'État dans le Code civil — compte tenu du fait des échanges que le Québec a connus avec l'Ouest qui jusqu'en 1991 dominait l'économie du pays et, d'autre part, en ce qui concerne les échanges vers le Sud qui se développent et qui continueront à ce faire avec un traité de libre-échange élargi, en pratique, peut-on dire que les sources d'inspiration et les efforts d'adaptation visent la mixité des notions de common law à l'intérieur du Code civil dans sa partie principalement commerciale?

M. Fabien: Cela fait certainement partie des influences reçues et intégrées. Fondamentalement il y a une dette de reconnaissance que le droit civil québécois doit à la common law et à son influence.

Comme l'a bien fait ressortir mon collègue M. Perret, cette influence s'est jointe à d'autres. Tout cela a fait l'objet d'une synthèse dans laquelle toutes sortes de considérations sont en jeu qui ne sont pas uniquement de nature commerciale. L'une des

equilibrium. We have to defend the weak against the strong, which may conduct itself in an abusive fashion.

You have a section on the rights and freedoms of that which are explicitly stated in the Quebec Charter of Rights and Freedoms, which is part of the preliminary provisions of the Civil Code. In book one on persons, you have included a complement of the Charter, which enshrines the rights and freedoms of persons by taking them even further.

As you know, the Civil Code covers a great deal. We had to manage all the different parts of it.

Senator Joyal: But when we talk about the interpretation of rights recognized in the Quebec Charter, must that interpretation necessarily incorporate the interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, since that Charter prevails?

Mr. Fabien: Yes, and I would go even further. Some provisions have been borrowed, and I was associated with the process as an expert and consultant. I'm talking about the admissibility of evidence obtained through illegal means. There were a number of different theories and solutions. Under civil law, admissibility was complete. Any relevant evidence was admissible, regardless of the manner in which it was obtained. Some texts inclined towards the total inadmissibility option. I recommended that we align ourselves with the constitutional Charter.

There were significant advantages in terms of functionality in choosing a solution based on the Charter, and that is the solution that was chosen. It was a fortunate choice. That shows you that Quebec has made a great effort to incorporate the best of what is available.

Mr. Perret: In fact, discussions engaged in before the 1990s came back to the fore. The Lower Canada Civil Code was described as a property owner's civil code, with the concept of property at its core. Today, it is described symbolically as a code that has the person at its core. This is a concise answer to your question.

Senator Joyal: As a very knowledgable former television host used to say, you have hit the nail on the head. In recognizing the specific nature of Quebec's Civil Code, to my mind we achieve a Lower-Canadian concept of reality. Having taken the appropriate courses sometime ago, like senators Nolin et Beaudoin — we all had to take them, you too I presume — we know that the current code has incorporated principles of legal philosophy which did not exist in the legal climate of the mid-19th century, which itself was inspired by the French traditions of the 17th and 18th centuries. Evolutionary trends in the Civil Code are moving towards a convergence, in recognition of the two principal currents, and the trade you have described, which will continue to influence the evolution of law in Quebec. But, as Mr. Fabien explained, it also incorporates the expression of values that are centred on the concept of persons. To illustrate this, I will give the most obvious example for my female colleagues, women's role and rights in marriage in the Lower-Canadian traditions.

préoccupations était le rétablissement des équilibres. Nous devons défendre la partie faible contre la partie forte qui pourrait avoir un comportement abusif.

Vous avez un volet des droits et libertés de la personne qui est affirmé dans la Charte québécoise des droits et libertés dont on dit qu'elle fait partie de la loi fondamentale dans le préliminaire du Code civil. Vous avez intégré dans le livre I sur les personnes, le complément de la Charte qui développe et pousse encore plus loin les droits et libertés de la personne.

Comme vous le savez, le Code civil en couvre large. Il fallait aménager toutes les pièces de la maison.

Le sénateur Joyal: Même dans l'interprétation des droits reconnus dans la Charte du Québec, cette interprétation doit nécessairement intégrer celle de la Charte canadienne des droits et libertés puisqu'elle a préséance?

M. Fabien: Oui et j'irai plus loin que cela. Il y a un emprunt auquel j'ai été un peu associé à titre d'expert et de consultant. Il s'agit de la recevabilité de la preuve obtenue par des moyens illégaux. Il y avait différentes théories et solutions. L'état de notre droit voulait que la recevabilité soit totale. Toute preuve pertinente était recevable sans égard à la manière dont elle avait été obtenue. Certains textes auraient préféré que l'on adopte l'option de l'irrecevabilité totale. J'ai recommandé ceci: pourquoi ne pas s'aligner sur l'expérience de la Charte constitutionnelle.

Est-ce qu'il n'y aurait pas à gagner sur le plan de la fonctionnalité à choisir une solution calquée sur la Charte? C'est la solution qui a été retenue. Il semble heureux que ce soit ainsi. Cela vous dit à quel point cet effort d'intégration est fait des meilleurs éléments de l'environnement immédiat.

M. Perret: En fait, des discussions antérieures aux années 1990 reviennent en surface. On décrivait le Code civil du Bas-Canada comme un code civil de propriétaire ayant la notion de propriété au centre. Aujourd'hui on le décrit de façon très symbolique comme un code où la personne est au centre du système. Cela répond en synthèse à votre question.

Le sénateur Joyal: Comme le disait le savant animateur de télévision d'autrefois, vous touchez au point capital. Lorsqu'on reconnaît le caractère particulier du Code civil au Québec, à mon avis, on a une conception bas- canadienne de la réalité. Ayant suivi les cours comme les sénateurs Nolin et Beaudoin — nous nous y sommes tous soumis à l'époque, vous-même aussi je présume — nous savons que le Code actuel a intégré des principes de philosophie légale qui étaient absents du monde juridique du milieu du XIX^{e}, qui lui-même était héritier de la tradition française du XVII^{e} et du XVIII^{e} siècle. Les tendances évolutives dans le Code civil militent davantage vers une convergence de la reconnaissance de deux courants principaux, les échanges commerciaux réels que vous avez bien décrits et qui vont continuer d'influencer l'évolution du droit au Québec, mais aussi comme M. Fabien l'a expliqué, l'expression de valeurs qui sont centrées fondamentalement sur le concept de personnes. Il en est pour illustration, je dirais de la façon la plus évidente pour mes collègues de l'autre sexe, la façon dont on traitait la femme dans le lien du mariage dans la tradition bas-canadienne.

Today, when we celebrate the Civil Code, we are not looking at the deep abyss that it represented to some aspects of social life in Quebec. This is an extremely important consideration what we must understand when we attempt to harmonize the two systems. Before harmonizing them, we must try to define the strengths of each of the systems we want to harmonize.

In reading Bill S-4, I find myself in sympathy with those of my colleagues who have not had the pleasure of studying law. It is impossible to understand. A bill like this should have a preamble that clearly expresses the fundamental components of Quebec society. That does not mean the Quebec Civil Code does not exist in its own right.

The only thing you put before us is this very thick and physical document. Inside that document, you have the vacuum which is represented by common law, and in practice, you have a highly significant convergence of social dimensions.

We are left wanting more when we read the sole objective, which is a highly significant statement of recognition. As much as we wanted to highlight the separate nature of the two systems in the 19th century, those two systems are in practice the result of constant interaction and a sharing of fundamental values, as soon as we recognize that values relating to the person underpin the entire structure. Mr. Fabien might like to comment on this, since he raised the subject.

Mr. Fabien: Your comment should be noted and remembered. We do indeed have a tendency to forget that people outside the province might be unfamiliar with the Quebec Civil Code, and that the code may therefore be a source of misunderstanding. We might have to engage in some gentle education to help our common law practitioners understand to what extent the Quebec Civil Code is a modern legal document, and to what extent its solutions converge with common law, and draw on fundamental values of the Charter of Rights and Freedoms, such as protecting the weak, moral values like the concept of good faith in contract execution, a case law concept that we have incorporated. We have to say this explicitly, because the law in its current form is highly technical and has little educational value. It should be accompanied by a simpler commentary so that people could understand it better.

[*English*]

The Chairman: It may be of value sometime. When we are writing laws, they might be more easily understood before they reached this stage if we turned a professional editor loose on them.

[*Translation*]

Senator Joyal: You pointed out that approximately one million francophones experienced common law in French. This is an extremely important consideration, particularly for European countries. In Europe, trade does not only take place within EU borders, but with countries outside those borders as well. In fact, that is one of the objectives of the European Union. In the bill's preamble, I do not see a statement of recognition as clear as the

Quand on célèbre aujourd'hui le Code civil, ce n'est plus la rupture aussi profonde ou le fossé aussi profond que cela représentait dans une certaine forme de vie sociale au Québec. C'est un élément extrêmement important que nous devons comprendre lorsque nous faisons un effort d'harmonisation des deux systèmes. Avant d'harmoniser, il faut essayer de définir quelles sont les lignes de force des systèmes que nous désirons harmoniser.

Quand on lit ce texte du projet de loi S-4, je sympathise beaucoup avec mes collègues qui n'ont pas eu le plaisir de faire des études de droit. C'est incompréhensible. Un projet de loi comme celui-ci a un préambule qui devrait exprimer les éléments fondamentaux de la société canadienne. Cela ne veut pas dire que le Code civil du Québec n'a pas son existence propre.

Le seul fait que vous mettiez sur la table devant nous cette brique est physique. À l'intérieur de cette brique, vous avez ce vide que représente la common law et en pratique une convergence extrêmement importante d'éléments sociaux.

On reste sur son appétit quand on lit l'objectif unique, le numéro un d'une reconnaissance extrêmement importante. Autant au XIX^{e} siècle on voulait montrer que les choses étaient distinctes, autant les deux systèmes, en pratique, sont les résultats d'une interaction constante et d'un partage de valeurs fondamentales, à partir du moment où vous reconnaissez les valeurs de personnes comme étant celles qui déterminent tout cet échafaudage. M. Fabien pourrait commenter, c'est lui qui a ouvert cette porte.

M. Fabien: Votre intervention devrait être notée et rappelée. Effectivement, nous avons tendance à oublier que le Code civil québécois peut être méconnu à l'extérieur et qu'il peut être source de malentendus. Il y a peut-être un travail de douce pédagogie à faire auprès de nos amis de la common law pour leur dire à quel point le Code civil du Québec est un code juridique moderne et combien ses solutions sont convergentes par rapport à la common law et qu'il s'inspire des valeurs fondamentales de la Charte canadienne des droits et libertés, telles les valeurs de protection du plus faible que nous partageons, les valeurs morales comme, par exemple, l'apparition de la notion de bonne foi dans l'exécution des contrats, notion jurisprudentielle que nous avons intégrée. Oui, il faudrait le dire, mais malheureusement la loi telle qu'elle nous apparaît est très technique et ses vertus pédagogiques sont à peu près nulles. Il faudrait que ce discours soit un discours d'accompagnement pour mieux comprendre.

[*Traduction*]

La présidente: Ce pourrait être utile. Peut-être que ce serait plus facile de comprendre les lois que nous rédigeons si nous demandions à un réviseur professionnel de les examiner avant qu'elles ne parviennent jusqu'ici.

[*Français*]

Le sénateur Joyal: Vous avez mentionné le fait qu'un million de francophones vivent la common law en français. C'est un élément extrêmement important, en particulier pour les pays européens. L'Europe ne fait pas qu'échanger à l'intérieur, elle échange à l'extérieur aussi. C'est un des objectifs de la communauté de l'Union européenne. Je ne retrouve pas dans le préambule du projet de loi de reconnaissance aussi claire que celle

one you made in your presentation on the fact that common law in Canada is a French instrument, and develops in French. This is a pivotal dimension of the international trade you referred to.

Mr. Perret: In fact, the preamble does say that the full development of our two major legal traditions gives Canada a window on the world, but it does not say enough about the issue of having two legal systems and of combining the two languages. It is not because we speak French that we have the same legal system. One of the important differences, aside from the differences and principles, is the difference in approach — the case approach and the approach that considers major principles in a code.

[*English*]

The Chairman: This has been a fascinating and educating morning. I am sorry I missed the beginning of it.

[*Translation*]

Senator Nolin: On several occasions, we have asked the Justice Department's legal drafters about the methods used in drafting bills. For some time now there have been two teams of drafters, whereas in the past, there was one team of drafters which would generate the original, and a translation team which would produce the version in the other language. Occasionally, we can clearly see upon examining the English and French versions of a given bill that the way in which the substantive aspects are expressed is different, depending on the language. We can clearly see that neither version is a translation.

Do you consider this an important step forward in relation to the old way of producing a version in a single language and then translating it, or should we take yet another approach?

Mr. Fabien: I see three models, and the first is one of linguistic subservience.

Senator Nolin: It depends on which language is the original.

Mr. Fabien: Yes, there probably was a time when bills were drafted in English and were then sent to a French translator who did his best to produce the most faithful possible French version. That was the subservience model.

The other model we could consider is that of two solitudes. The two solitudes each draft their own bill, without communicating. The third model, which seems the best to me, is one of co-operation. And that is exactly what you describe. It seems to me that we have made extraordinary progress in Canada, by establishing a separate anglophone team and a francophone team which each prepare their own version of the bill, but then meet to discuss the work.

This compromise can be effected on both sides, in other words you can have solutions that will influence the other writers and vice versa, to come up with a result that will not necessarily be a copy of either the one or the other but that will ensure the greatest degree of convergence.

Senator Nolin: You mainly get that in criminal law.

Mr. Fabien: While attaining the objective of legibility.

que vous faites dans votre présentation du fait que la common law au Canada vit en français et se développe en français. C'est un élément capital pour toute la dimension d'échange international à laquelle vous référiez.

M. Perret: En fait, dans le préambule, on réfère à une fenêtre ouverte sur le monde, mais pas suffisamment sur cette question du bijuridisme et aussi de la double combinaison linguistique. Ce n'est pas parce qu'on parle français qu'on a le même système de droit. L'une des différences importantes à part les principes, c'est l'approche, par rapport au cas et par rapport aux grands principes dans un code.

[*Traduction*]

La présidente: Nous avons eu une séance fascinante et révélatrice ce matin. Je regrette d'avoir manqué le début.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Nous avons à plusieurs reprises posé des questions au rédacteur des droits du ministère de la Justice sur les techniques de rédaction des droits. Depuis un certain temps, il y a deux équipes de rédaction plutôt qu'une, celle qui pond l'original et l'autre, l'équipe de traduction. À l'occasion, on est à même de voir, lorsqu'on examine les textes anglais et français, que la façon d'exprimer la substance du droit est différente selon les deux langues. On voit qu'il ne s'agit pas d'une traduction.

Est-ce que vous y voyez une évolution valable par rapport à l'ancienne technique de traduction ou devrait-on encore modifier cette façon de rédiger les lois?

M. Fabien: Je vois trois modèles, le premier est celui de l'asservissement.

Le sénateur Nolin: Cela dépend quelle est la langue de l'original.

M. Fabien: Oui, probablement qu'à une certaine époque les lois étaient rédigées en anglais et qu'elles étaient ensuite remises à un traducteur francophone qui faisait son possible pour suivre le train. C'était le modèle de l'asservissement.

L'autre modèle auquel on peut penser est celui des deux solitudes. Les deux rédigent des textes chacun de leur côté sans se parler. Le troisième modèle, qui me semble le meilleur, est celui de la coopération. Cela rejoint ce que vous décrivez et cela me semble être un progrès extraordinaire dans l'expérience canadienne que de faire travailler des équipes anglophones et francophones qui vont élaborer des textes et qui ensuite se réuniront pour en discuter.

Le cheminement peut se faire des deux côtés, c'est-à-dire qu'il peut y avoir des solutions qui vont influencer les autres rédacteurs et vice versa pour en arriver à un résultat qui ne sera pas nécessairement le calque de l'un ou de l'autre, mais qui va assurer le plus grand degré de convergence.

Le sénateur Nolin: On le voit surtout en droit criminel.

M. Fabien: Tout en réalisant les objectifs de lisibilité.

[*English*]

The Chairman:I would suggest that our present system of drafting laws is still in the two solitudes area. We are beginning to move to where the teams are speaking to each other, but for the most part parallel drafting systems are mainly being used now.

Senator Fraser: Clause 3 states, in part:

> The provisions of the *Civil Code of Lower Canada*... are repealed in so far as they relate to subjects that fall within the legislative competence of Parliament and have not been expressly repealed.

[*Translation*]

Is it too vague? Should we make a list of these provisions or is everyone so much agreed on the matter that we do not need that even as an appendix?

Mr. Bisson: Going ahead with a listing is an adventure you should not undertake because in 98 per cent of all cases everyone will agree on what does actually come under federal jurisdiction. As for the remaining 2 per cent, it will be better to have a small legal section some years down the road try to make up the list. That will result in a memorable discussion that we will unfortunately never get out of.

Senator Beaudoin: It is just a clarification, because the principle is fundamental. You said, Mr. Fabien, that basically there is no harmonization, and that it is exactly the opposite. It is showing respect for both legal regimes. On the contrary, we are emphasizing respect for the genius of the common law tradition and the genius of the civil law tradition and we are harmonizing our federal legislation to respond to those two different factors, is that it?

Mr. Fabien: That is it, that is the challenge of marriage.

[*English*]

Senator Grafstein: I always agree with Senator Beaudoin. However, the first page of this bill says that Bill S-4 is "A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec," et cetera. I think we need to spend a little time trying to understand what harmonization means. Is it uniformity? Is it convergence? Is it consistency? We need to look to that definition, but that is for another day.

Madam Chairman, these witnesses raised an important question for me. You have alluded to it as well. Perhaps we should ask the department, if it is true that this very important piece of legislation was drafted within the Department of Justice alone, why this bill was not referred to a separate commission, such as the Law Reform Commission as they did in Quebec. I understand that there was an independent commission that was established purposely to free it from the problems that one would have with the context of a bill within the arms of government. I understand that that was done in Quebec by an independent commission and then subsequently adopted. I wonder what the process was here. If the process here was not similar to what was done in Quebec, why not?

[*Traduction*]

La présidente: Il me semble que la façon dont nous rédigeons les lois à l'heure actuelle dénote encore l'existence de deux solitudes. Les équipes de rédacteurs commencent à se parler, mais on utilise surtout des systèmes de rédaction parallèle maintenant.

Le sénateur Fraser: L'article 3 stipule ceci:

> Sont abrogées les dispositions du *Code civil du Bas Canada* [...] qui portent sur une matière relevant de la compétence du Parlement et qui n'ont pas fait l'objet d'une abrogation expresse.

[*Français*]

Est-ce trop vague? Faudrait-il énumérer ces dispositions ou bien tout le monde est tellement d'accord à ce sujet qu'on n'en a pas besoin, même en annexe?

M. Bisson: Procéder à l'énumération est une aventure dans laquelle vous ne devriez pas vous lancer, parce que dans 98 p. 100 des cas, tout le monde va s'entendre sur ce qui, effectivement, est de compétence fédérale. Quant au 2 p. 100, il vaut mieux un petit contentieux dans quelques années pour essayer de faire la liste. Cela va entraîner une discussion mémorable dont malheuresement nous ne sortirons jamais.

Le sénateur Beaudoin: C'est juste une précision, parce que le principe est fondamental. Vous avez dit, monsieur Fabien, que dans le fond, il n'y a pas du tout harmonisation, c'est exactement le contraire. C'est le respect de deux régimes juridiques. Au contraire, on appuie sur le respect du génie de la common law et du génie du droit civil et on harmonise les lois fédérales pour répondre à ces deux génies différents, c'est cela?

M. Fabien: C'est cela, c'est le défi du mariage.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Je suis toujours d'accord avec le sénateur Beaudoin. Par ailleurs, on dit à la première page du projet de loi que le projet de loi S-4 est «la loi numéro un visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec,» et cetera. Il me semble donc que nous devons bien essayer de comprendre ce qu'est l'harmonisation. Est-ce l'uniformité? Est-ce la convergence? Est-ce la conformité? Nous devons nous entendre sur une définition, mais ce sera un autre jour.

Madame la présidente, les témoins ont soulevé une question que je juge importante. Vous en avez parlé vous aussi. S'il est vrai que ce projet de loi très important a été rédigé uniquement au ministère de la Justice, nous devrions peut-être demander au ministère pourquoi la mesure n'a pas été renvoyée à une commission distincte, par exemple la Commission de réforme du droit, comme on l'a fait au Québec. Si j'ai bien compris, on a créé une commission indépendante justement pour éviter les problèmes qu'il y aurait à laisser le gouvernement s'occuper d'un tel projet de loi. Je crois savoir que c'est une commission indépendante qui s'est occupée de la mesure au Québec et que cette mesure a été adoptée par la suite. Je voudrais savoir ce qui s'est passé ici. Si l'on n'a pas procédé comme on l'a fait au Québec, pourquoi?

The Chairman: Thank you, Senator Grafstein. I shall alert the department that they must be able to answer those questions when they come before us.

[*Translation*]

Mr. Fabien: I would like to say something about an entirely different matter and draw your attention to an ambiguity concerning the matter of emphasizing different words. I would like to insist on this point and I would like to feel I have been properly understood. I would invite you to try this experience on page 7 of the bill. It is in Part 3, subparagraph (2):

[*English*]

> Federal real property and federal immovables within Canada may, at the discretion...

[*Translation*]

On the other side:

> Les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux situés au Canada peuvent à l'appréciation

What helps us understand that we have concepts from civil law in English here and common law in French, respectively, is that the words are underlined in the text you have in front of you. We have to overlook the underlining because that is for the practicality of parliamentary work. Getting rid of the underlining poses a problem of legibility and even interpretation. That is not a negligible factor. The Quebecer reading that will understand that we are dealing with something new here called les biens réels fédéraux. The federal legislator has the power to create a new category of goods for his own ends. The first interpretational reflex is thus to say that the legislator is not talking only for the pleasure of doing so and that from this day forward we will have federal immovables and something distinct in Quebec called les biens réels fédéraux. The intent of the act is absolutely not to do that but rather to say that insofar as this act is read in Quebec, you have to read only les immeubles fédéraux. If it is read in New Brunswick, you have to read les biens réels fédéraux because that is the functional equivalent in common law in French. The reverse is also true for "immovable" which is the functional equivalent of "federal real property." I think that there is not only a functional problem with legibility but also a legal problem. However, we could get around it if the underlining were maintained or if the underlining were to become terms in italics with a general interpretation rule appearing at the top of the act. This rule could say that the French terms in italics are common law terms written in French and that terms in English in italics are civil law terms written in English. I think that could solve not only the legibility problem but also the interpretation problem.

Senator Nolin: Add the idea of a lexicon to that.

Mr. Fabien: You would need a lexicon besides.

Senator Beaudoin: On that count you have convinced me.

La présidente: Merci, sénateur Grafstein. Je signalerai au ministère qu'il devra pouvoir répondre à ces questions lorsqu'il témoignera devant le comité.

[*Français*]

M. Fabien: Je voulais intervenir sur une toute autre question et attirer votre attention sur une ambiguïté concernant la question du marquage des mots. J'aimerais insister sur ce point et j'aimerais avoir le sentiment d'être bien compris. Je vous invite à faire une expérience à la page 7 du projet de loi. C'est dans la Partie (3) au sous-paragraphe (2):

[*Traduction*]

> Les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux situés au Canada peuvent, à l'appréciation...

[*Français*]

De l'autre côté:

> Les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux situés au Canada peuvent, à l'appréciation [...]

Ce qui nous aide à comprendre qu'il s'agit de concepts de droit civil en anglais et de common law en français, et ce respectivement, c'est que les mots sont soulignés dans le texte que vous avez sous les yeux. Il faut faire abstraction du soulignement parce qu'il est pour la commodité des travaux parlementaires. Enlever le soulignement pose un problème de lisibilité et même d'interprétation. Ce n'est pas négligeable. Le Québécois qui lira cela comprendra qu'il y a une nouvelle chose qui s'appelle «les biens réels fédéraux». Le législateur fédéral a le pouvoir de créer une nouvelle catégorie de biens, à ses fins propres. Le premier réflexe d'interprétation est donc de dire que le législateur ne parle pas pour ne rien dire et qu'il y a désormais des immeubles fédéraux et quelque chose de distinct au Québec, qui s'appelle «les biens réels fédéraux». L'intention de la loi n'est absolument pas de faire cela, mais plutôt de dire que dans la mesure où cette loi est lue au Québec, il ne faut lire que «les immeuble fédéraux». Si elle est lue au Nouveau-Brunswick, il faut lire «les biens réels fédéraux» parce que c'est l'équivalent fonctionnel en common law en français. L'inverse est vrai également pour «immovable» qui est l'équivalent fonctionnel de «federal real property». Je pense qu'il y a non seulement une difficulté fonctionnelle de lisibilité, mais une difficulté juridique. Elle pourrait toutefois être contournée si le soulignement était maintenu ou que le soulignement devenait des termes en italique avec une règle générale d'interprétation qui pourrait apparaître au début de la loi. Cette règle pourrait énoncer que les termes français en italique sont des termes de la common law en français, et que les termes anglais en italique sont les termes du droit civil en anglais. Je pense que cela pourrait résoudre non seulement le problème de lisibilité, mais également le problème d'interprétation.

Le sénateur Nolin: On ajoute à cela l'idée du lexique.

M. Fabien: En plus, il faudrait un lexique.

Le sénateur Beaudoin: Pour cela, vous m'avez convaincu.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, at this point, I will stop the discussion. I wish to thank the witnesses for appearing before us today.

Before we adjourn, honourable senators, I wish to remind you that our next meeting will be on Wednesday, when the Senate rises, of the first week that we are back. The departmental officials with be here at that time, and we are doing our best to make sure that the minister attends as well.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je vais maintenant interrompre la discussion. Je remercie les témoins d'être venus témoigner devant nous aujourd'hui.

Avant de lever la séance, je rappelle aux honorables sénateurs que nous tiendrons notre prochaine réunion mercredi, à l'ajournement du Sénat, la première semaine de notre retour. Nous accueillerons à ce moment-là les fonctionnaires du ministère et nous essaierons aussi d'obtenir que la ministre soit là.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid Post payé
Lettermail Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Thursday, March 1, 2001

Panel of Academics:

Dean Louis Perret, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa;

Professor Claude Fabien, Faculty of Law, University of Montreal;

Professor Alain-François Bisson, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa.

Le jeudi 1er mars 2001

Panel d'universitaires:

M. Louis Perret, doyen, Faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa;

M. Claude Fabien, proffeseur, Faculté de droit, Université de Montréal;

M. Alain-François Bisson, proffeseur, Faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publication



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, March 14, 2001

Issue No. 2

Second meeting on:

Bill S-4, Federal Law-Civil Law Harmonization Act, No. 1

APPEARING:
The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 14 mars 2001

Fascicule nº 2

Deuxième réunion concernant:

Le projet de loi S-4, Loi d'harmonisation nº 1 du droit fédéral avec le droit civil

COMPARAÎT:
L'honorable Anne McLellan, c.p., députée,
ministre de la Justice et procureure générale du Canada

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

2001

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Fraser
Atkins	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Cordy	Rompkey

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Moore (*March 13, 2001*).

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*March 14, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Fraser
Atkins	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Cordy	Rompkey

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cordy est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 13 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 14 mars 2001*).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing.
Public Works and Government Services Canada. Ottawa. Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Ottawa. Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 14, 2001
(3)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:05 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Cordy, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Pearson and Rompkey (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

From the Department of Justice Canada:

Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section;

Yves DeMontigny, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law;

Alain Vauclair, counsel, Civil Code Section.

Academic:

Professor Nicholas Kasirer, Research Centre of Private and Comparative Law, McGill University.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 7, 2001, the committee proceeded to study Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law. *(See Issue No. 1, Wednesday, February 21, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

The Honourable Anne McLellan, together with Alain Bisson, made an opening statement and answered questions. Yves DeMontigny also answered questions.

Professor Kasirer made an opening statement and answered questions.

At 6:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 14 mars 2001
(3)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Cordy, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Nolin, Pearson et Rompkey (10).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice du Canada:

Alain Bisson, avocat général principal, Section du Code civil;

Yves DeMontigny, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal, Droit public;

M. Alain Vauclair, avocat, Section du Code Civil.

Du milieu universitaire:

M. Nicholas Kasirer, professeur, Centre de recherche en droit privé et comparé, Université McGill.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 7 février 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law. (*Le texte en clair de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule nº 1 du mercredi 21 février 2001.*)

L'honorable Anne McLellan, avec l'aide d'Alain Bisson, fait une déclaration, puis répond aux questions. Yves DeMontigny répond également aux questions.

M. Kasirer fait un exposé, puis répond aux questions.

À 18 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 14, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, a First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. This meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session.

We continue our consideration of Bill S-4, the Federal Law Civil Law Harmonization Act, No. 1.

Today we have before us Minister Anne McLellan. Our hearings on this bill began on March 1 with a panel of academics. Our intention to hear officials from the Department of Justice on February 28 was postponed due to the very unfortunate death of Senator Gil Molgat.

Sitting in on our hearing today are six delegates from the Forum of Young Canadians. They come from the provinces of B.C., Ontario, Quebec and Nova Scotia. We will give them a bit of an education on legal affairs across Canada today.

Minister McLellan, the floor is yours.

[*Translation*]

The Hon. Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: It is with great pleasure that I appear once again before you today in the context of your study of Bill S-4. I would like to speak briefly to you about the historic and legal context surrounding the government's plan to harmonize federal law with Quebec civil law, as well as the principles that must guide us in our harmonization efforts.

[*English*]

I appeared before your committee last June to present Bill S-22. I am sure we all suffer from some sense of déjà vu this afternoon and I apologize for that, but obviously Bill S-22 was the predecessor of Bill S-4. When I appeared here last June, I emphasized how valuable an asset bijuralism is to Canada.

Canadians truly are lucky — blessed I would say — to live in a country where the civil law and the common law coexist side by side. They are the two principal legal systems that govern three-quarters of the nations of the world.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 14 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi n° 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, se réunit ce jour à 16 h 05 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Je déclare maintenant ouverte la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous poursuivons donc notre étude du projet de loi S-4, Loi n° 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil.

Nous recevons aujourd'hui la ministre, Mme Anne McLellan. Nos audiences portant sur le projet de loi S-4 ont débuté le 1er mars avec une séance au cours de laquelle nous avons entendu un panel d'universitaires. Notre réunion avec des fonctionnaires du ministère de la Justice prévue pour le 28 février a dû être reportée étant donné la triste disparition du sénateur Gil Molgat.

Assisteront à nos discussions d'aujourd'hui six représentants du Forum des jeunes Canadiens qui nous viennent des provinces de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, de Québec et de la Nouvelle-Écosse. Nous allons aujourd'hui leur apprendre quelque chose au sujet des affaires juridiques dans ce pays.

Madame McLellan, vous avez la parole.

[*Français*]

L'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Il me fait grand plaisir d'être de retour parmi vous aujourd'hui afin d'entreprendre l'étude du projet de loi S-4. Je me propose de vous parler brièvement des contextes historique et juridique dans lequel s'inscrit le programme d'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil du Québec ainsi que des principes qui doivent nous guider dans nos travaux d'harmonisation.

[*Traduction*]

J'ai comparu devant le comité en juin dernier pour vous présenter le projet de loi S-22. Je suis certaine que nous allons tous souffrir cet après-midi d'une impression de déjà vu, et je m'en excuse, mais le projet de loi S-22 a bien sûr été le prédécesseur du projet de loi S-4. Lorsque j'ai comparu devant vous en juin dernier, j'ai souligné à quel point le bijuridisme est un précieux atout pour le Canada.

Les Canadiens ont la chance — je dirais même le bonheur — de vivre dans un pays dans lequel coexistent le droit civil et la common law. Ce sont là les deux principaux systèmes juridiques dans le monde, et ils s'appliquent aux deux tiers des pays de la planète.

As I mentioned then, it is essential to understand that, in the province of Quebec, private law rights and obligations are governed by the Civil Code of Quebec. The other nine provinces and the territories are governed by the common law. Bijuralism requires the drafting of legislation in harmony with provincial private law. This ensures that all federal legislation applies equally and clearly to all Canadians.

Bill S-4 is a means for the federal government to better acknowledge the importance of Quebec civil law as it impacts on the application of federal laws in that province.

Unfortunately, for many years, federal statutes did not adequately reflect the presence of civil law concepts as they touched on private law issues. In the preamble to Bill S-4, we acknowledge that the civil law system in the province of Quebec is a key component of that province's uniqueness. It is the only province that has a civil law system.

Since bijuralism is an important part of what Canada is, we want to ensure that our federal statutes reflect civil law principles and concepts where it is relevant for them to do so.

Given the innovative character of the harmonization program, it was thought a preamble would be useful to put the bill in context and to explain the importance of this initiative. The preamble therefore recognizes that Quebec is the only province in Canada that has a civil law system and that the bill represents a concrete effort to reflect in federal legislation, where it is relevant to do so, civil law principles and concepts. The preamble also fully acknowledges the common law as the other half of Canadian bijuralism.

A question was raised by you, I believe, Senator Cools, during my appearance on Bill S-22 last June as to whether the effect of the bill would be to assimilate Quebecers. Another question was raised by Senator Grafstein on March 1, this time relating to the difference between harmonization and "uniformization."

I want to spend a few minutes now to make it absolutely clear that this bill is the reverse of assimilation. In fact, Bill S-4 seeks to ensure that all Canadians will have access to federal legislation respectful of the legal tradition existing in the province or territory in which they reside — civil law in Quebec and the common law in the rest of Canada.

Thus, while federal law may apply a single principle nationally — for example, a principle like the liability of the Crown in tort — it will do so in a manner which is respectful of common law and civil law traditions in each province or territory.

There is, therefore, coexistence between "uniformization" and harmonization of federal statutes. Federal laws are uniform in the sense that they apply a single rule throughout our nation. They are also harmonized in that, in relation to matters of property and civil

Comme je l'ai mentionné lors de ma dernière comparution, il est essentiel de comprendre qu'au Québec les lois et obligations en droit privé sont régies par le Code civil du Québec. Les neuf autres provinces et les territoires sont régis par la common law. Le bijuridisme exige l'élaboration de lois en harmonie avec le droit privé provincial. C'est ainsi que l'on veille à ce que la législation fédérale s'applique également et clairement à tous les Canadiens.

Le projet de loi S-4 est un moyen pour le gouvernement fédéral de mieux reconnaître l'importance du droit civil québécois dans son incidence sur l'application des lois fédérales dans cette province.

Malheureusement, pendant de nombreuses années, les textes de loi fédéraux n'ont pas reflété la présence des concepts de droit civil dans leur interaction avec les questions de droit privé. Dans le préambule du projet de loi S-4, nous reconnaissons que le système de droit civil dans la province de Québec est un élément clé du caractère unique de la province. En effet, le Québec est la seule province qui soit dotée d'un système de droit civil.

Le bijuridisme étant un aspect important de l'identité du Canada, nous tenons à ce que nos textes de loi fédéraux reflètent les principes et concepts de droit civil là où cela est pertinent.

Étant donné le caractère novateur du programme d'harmonisation, l'on a pensé qu'un préambule serait utile pour placer le projet de loi en contexte et pour expliquer l'importance de cette initiative. Voilà pourquoi le préambule reconnaît que le Québec est la seule province du Canada à être dotée d'un système de droit civil et que le projet de loi représente un effort concret visant à refléter dans la législation fédérale, là où cela est pertinent, les principes et concepts du droit civil. Le préambule établit par ailleurs clairement que la common law est l'autre moitié du bijuridisme canadien.

Une question soulevée, je pense, par vous, sénateur Cools, lors de ma comparution en juin dernier relativement au projet de loi S-22, visait à déterminer si l'effet du projet de loi serait d'assimiler les Québécois. Une autre question a été soulevée par le sénateur Grafstein le 1er mars, celle-ci concernant la différence entre harmonisation et «uniformisation».

J'aimerais maintenant prendre quelques minutes pour établir de façon parfaitement claire que le projet de loi est tout le contraire de l'assimilation. En fait, le projet de loi S-4 a pour objet de veiller à ce que tous les Canadiens aient accès à la législation fédérale, ce dans le respect des traditions juridiques existant dans la province ou le territoire qu'ils habitent — droit civil au Québec et common law ailleurs au Canada.

Ainsi, la législation fédérale appliquera peut-être un seul principe à l'échelle nationale — par exemple, un principe comme la responsabilité de l'État en cas de délit civil — mais elle le fera en tenant compte des traditions de common law et de droit civil des provinces et territoires.

Il y a donc coexistence entre l'«uniformisation» et l'harmonisation des textes de loi fédéraux. Les lois fédérales sont uniformes en ce sens qu'elles appliquent une seule et même règle à l'échelle du pays. Elles sont également harmonisées du fait

rights, federal statutes respect the particularities of the civil law or the common law as it applies in a given jurisdiction.

I would, this afternoon, like to reassure you that Bill S-4 aims to reflect the principles and concepts of both of our great legal traditions. I hope that we are providing, in some small way, further roots for the civil law system in our country, acknowledging that that system stands on an equal footing with the common law system as far as federal legislation is concerned.

Our bijural tradition gives Canada an advantage internationally. You will remember that I spoke about this at, perhaps, too great a length when I was here before. However, it is worthwhile to remember that our bijural tradition enables us to understand better the legal systems of countries with a common law or civil law tradition and it facilitates communication with them.

In an age of globalization of trade and other things, our harmonization program is very timely. As I have attended international meetings of justice ministers, be it with the Organization of American States where the legal system of the vast majority of nations is based on the civil system, or with the G8 ministers, the majority of which are European countries that reflect the civil system, it is interesting and gratifying to see the officials of our government in this country able to work across the lines of the two great legal systems of the world regardless of the subject matter.

That leads to something that probably goes without saying which is this: That ability provides us with enormous value added in terms of what we bring to the table as a nation. We can cross those lines and bring people together to work not only in French and English but with confidence and assurance in both common law and civil law principles. Dare I say that those who are trained in both great system and in both French and English can almost write their own ticket; they are in such demand around the world.

Such knowledge is an asset for our country and we need to understand the profound dimensions of that asset. We can understand why our friends in Germany or France might have a problem with certain suggestions from our American or British counterparts in terms of privacy or property rights. Our Canadian officials act as the bridge between these groups. It is amazing to see the facilities of those who are trained in both great systems of law and who can speak French, English and, in many cases now, Spanish. They can help people to understand each other's legal systems. They can explain the principles of the two great systems in ways that make sense in international conventions and other kinds of documents.

Some of those talented people are here today with me. I am thankful that they continue to serve the public in the Department

qu'en matière de droit civil et de propriété, les lois fédérales respectent les particularités du droit civil ou de la common law s'appliquant dans la province ou le territoire.

J'aimerais cet après-midi vous assurer que le projet de loi S-4 a pour objet de refléter les principes et concepts de nos deux grandes traditions juridiques. J'espère que nous y offrons, quand bien même de façon limitée, de nouvelles racines pour le système de droit civil dans notre pays, reconnaissant que celui-ci est sur un pied d'égalité avec le système de la common law dans le contexte de la législation fédérale.

Notre tradition bijuridique procure au Canada un avantage à l'échelle internationale. Vous vous souviendrez que j'en ai parlé, peut-être trop longuement même, lors de ma dernière comparution devant le comité. Il importe cependant de se rappeler que notre tradition bijuridique nous aide à mieux comprendre les systèmes juridiques de pays ayant ou une tradition de common law ou une tradition de droit civil et facilite notre communication avec eux.

En cette ère de mondialisation du commerce et d'autres choses, notre programme d'harmonisation arrive à point nommé. J'ai participé à des réunions internationales de ministres de la Justice, auxquelles participaient les pays de l'Organisation des États américains, dont la vaste majorité sont des pays de droit civil, ou les pays du G-8, dont la majorité sont des pays européens qui suivent le droit civil — et j'ai pu me rendre compte à quel point il est intéressant et gratifiant de voir que les fonctionnaires canadiens, peu importe le sujet à l'étude, sont à l'aide dans les deux grands systèmes juridiques du monde.

Cela m'amène à quelque chose qui va probablement sans dire, et c'est ceci: cette capacité nous procure une énorme valeur ajoutée quant à ce que nous pouvons apporter à la table en tant que pays. Nous pouvons naviguer dans les différents systèmes et aider les autres à travailler ensemble, en anglais et en français, avec confiance et assurance à l'égard des principes et de la common law et du droit civil. J'irais même jusqu'à dire que ceux et celles dont la formation leur a donné une bonne connaissance des deux grands systèmes ainsi que de l'anglais et du français peuvent presque établir leur propre carte de compétence: ils sont recherchés partout dans le monde.

De telles connaissances sont un atout pour notre pays et il nous faut comprendre les profondes dimensions de cet atout. Nous pouvons comprendre pourquoi nos amis d'Allemagne ou de France ont peut-être de la difficulté avec certaines des suggestions venant de nos homologues américains ou britanniques en matière de droit à la vie privée ou de droits de propriété. Les fonctionnaires canadiens jouent le rôle d'intermédiaires entre ces groupes. Il est fascinant de regarder travailler ceux qui sont formés dans les deux grands systèmes de droit et qui peuvent s'exprimer en français et en anglais et même, dans bien des cas aujourd'hui, en espagnol. Ils peuvent aider les gens à comprendre les systèmes juridiques des uns et des autres. Ils peuvent expliquer les principes des deux grands systèmes, permettant ainsi la compréhension de conventions internationales et d'autres documents du genre.

Certains de ces fonctionnaires talentueux m'ont accompagnée ici aujourd'hui. Je leur suis reconnaissante de continuer de servir

of Justice and that they have not chosen to go off and make their fortunes elsewhere.

We are lucky as a country to represent two of the great legal systems of the world and to have people who feel comfortable working and advising in both systems. This is true not only in terms of our work here but particularly in terms of our work in the international milieu.

Our harmonization program is totally unique. This innovative initiative does not exist in any of the other countries that share this dual legal tradition with Canada. This program is tangible evidence of the government's commitment to our two great legal traditions and to achieving full equality between them.

[*Translation*]

Canada is a bilingual country. Since 1774, the traditions of common law and of civil law have coexisted here. In practice, in the area of private law, the province of Quebec has a civil law system while the other provinces and territories have common law systems. The Constitutional Act of 1867, dividing up legislative powers between Parliament and the provincial legislatures, did not change the situation.

[*English*]

By giving the provinces jurisdiction over property and civil rights, the Constitution Act, 1867 enabled the provinces to pass legislation in key areas governing the legal relationships between individuals. Some examples include the rules governing the family, estates, property, obligations and prescriptions.

When exercising its legislative powers, the federal government often refers to principles and concepts found in provincial private law. Consequently, we say that provincial law is complementary to federal law. When federal legislation uses or refers to principles and concepts found in provincial or territorial private law, it interacts with the two legal traditions that coexist in Canada.

Remember that this interaction occurs as well in both the French and English versions of federal legislation. However, in many cases over the years, the federal legislation has not succeeded in giving civil law the same importance as common law.

On January 1, 1994, the new Civil Code of Quebec came into force. That was a very significant event, not only for the Province of Quebec and civilists, but for all Canadians. The code profoundly changed the civil law of the province of Quebec. In the fall of 1997, in Montreal, at the conference on harmonization of federal legislation with Quebec civil law and Canadian bijuralism, I officially launched a long process which has led to the introduction of Bill S-4. This process, as I told you last time, is just beginning in many respects.

le public en oeuvrant au ministère de la Justice et de n'avoir pas choisi de partir chercher fortune ailleurs.

Nous avons de la chance, en tant que pays, de représenter deux des grands systèmes juridiques du monde et d'avoir des gens qui soient à l'aise à travailler et à donner des conseils dans le cadre des deux systèmes. Cela vaut non seulement pour notre travail ici mais tout particulièrement pour notre travail à l'échelle internationale.

Notre programme d'harmonisation est tout à fait unique. Cette initiative novatrice n'a été entreprise dans aucun autre des pays qui partagent avec le Canada cette tradition bijuridique. Le programme est la preuve tangible de l'engagement du gouvernement à l'égard de nos deux grandes traditions juridiques et de la réalisation de l'égalité complète entre les deux.

[*Français*]

Le Canada est un pays bilingue. Depuis 1774, les traditions de common law et de droit civil y coexistent. En pratique, dans le domaine du droit privé, le droit civil est utilisé dans la province du Québec et la common law dans les autres provinces et territoires. La Loi constitutionnelle de 1867, qui a divisé les pouvoirs législatifs entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales, n'a pas changé la situation.

[*Traduction*]

En conférant la compétence en matière de propriété et de droits civils aux provinces, la Loi constitutionnelle de 1867 a permis à ces dernières de légiférer dans des domaines clés régissant les relations juridiques entre personnes. Comme exemple on peut citer les règles régissant la famille, les successions, la propriété, les obligations et prescriptions.

Dans l'exercice de ses propres pouvoirs législatifs, le gouvernement fédéral réfère souvent aux principes et concepts rencontrés en droit privé provincial. C'est pourquoi nous disons que le droit provincial est complémentaire du droit fédéral. Lorsque la législation fédérale utilise ou renvoie à des principes et concept contenus dans le droit privé provincial ou territorial, elle interagit avec les deux traditions juridiques qui coexistent au Canada.

N'oubliez pas que cette interaction intervient tant avec la version française qu'anglaise de la législation fédérale. Toutefois, dans de nombreux cas par le passé, la législation fédérale n'a pas réussi à accorder une place aussi grande au droit civil qu'à la common law.

Or, le nouveau Code civil du Québec est entré en vigueur le 1er janvier 1994. Ce fut là un événement très marquant, non seulement pour la province du Québec et les civilistes, mais pour tous les Canadiens. Le Code a profondément remanié le droit civil au Québec. J'ai lancé à l'automne 1997, à Montréal, lors de la Conférence sur l'harmonisation de la législation fédérale et du droit civil québécois et sur le bijuridisme canadien, le long processus qui a mené au dépôt du projet de loi S-4. Comme je vous l'ai dit la dernière fois, à bien des égards ce processus n'en est qu'à ses débuts.

In 1999, the government gave the Department of Justice the permanent resources necessary to finance the harmonization program. One objective of the program is to ensure that federal legislation fully reflects the terminology, concepts and institutions of the civil law. Another objective of the program is to ensure that any changes to federal legislation take into account the French common law terminology developed in Canada by the associations of French-speaking jurists.

Given that there are now more than 700 federal statutes, you can no doubt appreciate the magnitude of the task. As the honourable senator Pierre De Bané stated during second reading of Bill S-4, some 350 statutes have thus far been identified as requiring harmonization.

Bill S-4 amends 49 federal statutes. With the exception of eight changes involving correlation and coordination, it is virtually identical to Bill S-22 which died on the Order Paper last year. These changes are minor and are intended merely to reflect the legislative evolution that has taken place since Bill S-22 was tabled in May, 2000.

I would like to draw your attention to the fact that, in the course of harmonizing federal legislation, the Civil Code section in the Department of Justice is governed by three paramount considerations.

The first is to guard against effecting any substantive change to the federal legislation being amended. That is a key point which would be of interest to you if you thought we were, in some backdoor way, changing the substantive law. I want to make it absolutely plain that we are not doing that in any way, shape or form.

Next, our goal is to ensure, in close collaboration with the legislative services branch of our department, that amendments are being made to federal legislation taking into account modern Canadian French common law terminology. This terminology was developed over the last 20 years in Ontario, New Brunswick and Manitoba and is the result of significant studies to reflect in French, notions that were originally set out only in the English common law. This, too, is a remarkable development when you look at the work that has been done in provinces like New Brunswick, Manitoba and Ontario in this regard. Again, it has been a mammoth undertaking of amazing work that makes us a world leader in this area.

To assist in this endeavour and to help in the development of a common law terminology, the federal government established a national program for the integration of both official languages in the administration of justice.

The final consideration that my section takes into account when doing this work is that the federal departments responsible for any statute being harmonized must agree with the proposed changes. Even though we are not affecting the substance of the law, the departments must agree with the proposed changes.

We also consult with centres of expertise such as the Canadian Bar Association, la barreau du Québec, le chambre des notaires du Québec and experts from various law schools in Canada. I believe

En 1999, le gouvernement a donné au ministère de la Justice les ressources permanentes nécessaires pour financer le programme d'harmonisation. Un objectif du programme est de veiller à ce que la législation fédérale reflète pleinement la terminologie, les concepts et les institutions du droit civil. Un autre objectif est de faire en sorte que toutes les modifications apportées à la législation fédérale prennent en compte la terminologie française de common law élaborée au Canada par les associations de juristes francophones.

Sachant que le corpus fédéral compte maintenant plus de 700 lois, vous pouvez imaginer l'ampleur de la tâche. Comme l'a déclaré l'honorable sénateur Pierre De Bané lors de la deuxième lecture du projet de loi S-4, on a jusqu'à présent identifié quelque 350 lois qui requièrent une harmonisation.

Le projet de loi S-4 modifie 49 lois fédérales. Hormis huit changements à des fins de corrélation et de coordination, il est virtuellement identique au projet de loi S-22 qui est mort au *Feuilleton* l'an dernier. Ces changements sont mineurs et visent simplement à refléter l'évolution législative intervenue depuis le dépôt du projet de loi S-22 en mai 2000.

J'aimerais attirer votre attention sur le fait que, dans le courant de l'harmonisation de la législation fédérale, la Section du Code civil est gouvernée par trois considérations primordiales.

La première consiste à éviter toute modification du fond de la loi fédérale harmonisée. C'est là un élément clé qui devrait rassurer tous ceux qui pourraient craindre que nous modifions l'esprit des lois par des moyens détournés. J'affirme catégoriquement que tel n'est absolument pas le cas.

Ensuite, notre objectif est de veiller, en collaboration étroite avec la Direction des services législatifs de notre ministère, à ce que les changements apportés à la législation fédérale intègrent la terminologie canadienne française de common law la plus récente. Cette terminologie a été élaborée au cours des 20 dernières années en Ontario, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba et est le résultat d'études poussées visant à exprimer en français des notions qui n'étaient initialement énoncées que dans la common law anglaise. C'est, là aussi, une réalisation remarquable lorsqu'on songe à tout le travail qui a été fait dans ce domaine dans les provinces telles que le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et l'Ontario. Cela a été une entreprise gigantesque qui fait de nous un chef de file du monde dans ce domaine.

Pour faciliter cette tâche d'élaboration d'une terminologie de common law, le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme national d'intégration des deux langues officielles dans l'administration de la justice.

La dernière considération qui préside aux travaux de ma section est que les ministères fédéraux responsables des lois harmonisées doivent donner leur aval aux changements proposés. Bien que nous ne touchions pas au fond de la loi, les ministères doivent approuver les changements proposés.

Nous consultons également les centres d'expertise tels que l'Association du Barreau canadien, le Barreau du Québec, la Chambre des notaires du Québec et des experts des diverses

you have heard from some of those experts, including Dean Louis Perret.

[*Translation*]

I thank you for having given me the opportunity to present Bill S-4 to you.

[*English*]

Working with two systems of law in two official languages is not easy. The officials who are here today can attest to that fact. They and their colleagues have worked hard with outside experts and drafters to arrive at this ground-breaking juncture. This is quite a historic moment.

Bill S-4 will concretely acknowledge the existence of the two great legal systems of our nation in a way which has not been done before in Canada or, indeed, anywhere in the world.

In his address to the symposium on the harmonization of federal legislation with Quebec civil law and Canadian bijuralism held in Montreal in November 1997, my colleague the Honourable Stéphane Dion noted the following:

> Quebec is governed by a legal system that is specific to it and whose existence is protected by the Constitution. Its private law tradition is an essential component of its specificity and also an element of Canada's diversity.

He also reminded us of the following:

> More than ever, then, we must do all we can to develop this important aspect of Canadian diversity. Prime Minister Jean Chrétien believes deeply in the advantages of that diversity, which is why he moved the resolution adopted in 1995 by both Houses of Parliament, recognizing that Quebec society is distinguished in particular by its civil law tradition and calling on "all components of the legislative and executive branches of government to take note of this recognition and be guided in their conduct accordingly."

Before I conclude, I would like to reiterate what I said last June about the practical implications of the harmonization program and Bill S-4. It has significant practical implications for those lawyers and notaries who practice law in Quebec. I do not know if you intend to hear from them, but we have the strong support and complete cooperation of both lawyers and notaries who work in the province of Quebec. This is a profoundly important initiative for them, the men and women who work every day practising law in the province of Quebec. It will particularly impact in areas such as house transactions and dealings with what we call mortgages in English. This is perhaps not glamorous, but it is the bread and butter of many practising lawyers and certainly many notaries in the province of Quebec.

Practitioners will be able to serve their clients better. The residents of Quebec will be better served by federal laws that apply in Quebec the principles and concepts and the language of the civil law. This is not some erudite exercise on which we are embarking. It is actually about ensuring that lawyers and notaries

facultés de droit canadiennes. Je pense que vous avez déjà entendu certains de ces derniers, notamment le doyen Louis Perret.

[*Français*]

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de vous présenter le projet de loi S-4.

[*Traduction*]

Il n'est pas facile de travailler avec deux systèmes juridiques dans deux langues officielles. Les fonctionnaires qui m'accompagnent aujourd'hui peuvent l'attester. Eux-mêmes et leurs collègues ont travaillé très fort avec des experts et légistes de l'extérieur à cette entreprise pionnière. Ceci est une date historique.

Le projet de loi S-4 donnera acte concrètement de l'existence des deux grands systèmes juridiques dans notre nation, d'une manière qui n'a aucun précédent, ni au Canada ni ailleurs dans le monde.

Dans son discours au symposium sur l'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil du Québec et le bijuridisme canadien, tenu à Montréal en novembre 1997, mon collègue, l'honorable Stéphane Dion, a fait remarquer:

> Le Québec est régi par un système juridique qui lui est propre et dont l'existence est protégée par la Constitution. Sa tradition de droit privé est un élément essentiel de sa spécificité, et aussi de la diversité canadienne.

Il nous a également rappelé que:

> Aujourd'hui, plus que jamais, nous devons faire tout notre possible pour développer cet aspect important de la diversité canadienne. Le premier ministre Jean Chrétien est convaincu des avantages de cette diversité, c'est pourquoi il a déposé la résolution adoptée en 1995 par les deux Chambres du Parlement, qui reconnaît que la société québécoise se distingue en particulier par sa tradition de droit civil et appelle toutes les composantes des pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement à prendre en compte cette reconnaissance et à se comporter en conséquence.

Avant de conclure, j'aimerais réitérer ce que j'ai dit en juin dernier sur les répercussions pratiques du programme d'harmonisation et du projet de loi S-4. Il comporte des conséquences pratiques non négligeables pour les avocats et notaires qui pratiquent le droit au Québec. Je ne sais si vous avez l'intention de les entendre, mais les avocats et notaires du Québec nous ont accordé leur soutien sans réserve et leur coopération complète. Il s'agit là pour eux, pour les hommes et femmes qui pratiquent le droit chaque jour dans la province de Québec, d'une initiative extrêmement importante. Elle retentira en particulier sur des domaines tels que transfert de propriété de maisons et ce que nous appelons en anglais des «mortgages». Ce ne sont peut-être pas là des tâches exaltantes, mais elles sont le pain quotidien de nombreux avocats et notaires travaillant au Québec.

Les praticiens pourront mieux servir leurs clients. Les Québécois seront mieux servis par les lois fédérales qui appliquent au Québec les principes et concepts et les termes du droit civil. Nous ne nous embarquons pas là dans quelque exercice d'érudition. Il s'agit au contraire de faire en sorte que les avocats,

and the people of Quebec understand their rights and obligations. It will also allow Canada to play a leading role in the increasingly globalized world.

Honourable senators, again I thank you for the opportunity to speak to you today and I do look forward to your questions, Madam Chair.

[*Translation*]

I would now like to introduce to you Mr. Alain Bisson, Senior General Counsel from the Civil Code Section, who will speak to you about the challenges, priorities and work of Justice Canada's Civil Code Section, that is in charge of the harmonization program and is responsible for the essential elements of Bill S-4.

Mr. Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section, Department of Justice Canada: As has been stated, my remarks will deal mainly with the challenges and work priorities of the Civil Code Section, after which I will speak about the main characteristics of Bill S-4.

[*English*]

The mandate of the Civil Code Section has four components. The first and most obvious is the harmonization of federal statutes and regulations which refer to the private law, with Quebec civil law, in a manner that respects both the common law and the two official languages.

The three other components of our mandate flow from the first. One involves maintaining a bilingual and bijural documentation centre, developing bijural terminology records, and making these resources available to legal counsel, translators and other interested persons.

Another component is to provide legal opinions and policy development services in civil law and harmonization to departments, agencies and Crown corporations served by the Department of Justice.

Finally, the fourth component of the Civil Code Section's mandate is the sharing of our emerging harmonization expertise and the promotion of Canadian bijuralism throughout Canada and with other countries.

[*Translation*]

In order to carry out its work leading up to Bill S-4, the Civil Code Section had to be innovative with regard to both the development of processes and the work methodology used. Furthermore, an entirely new terminology had to be created from scratch in order to properly describe the harmonization problems and the drafting techniques used to resolve them.

[*English*]

As the minister mentioned, the word "harmonization" has a specific meaning in the context of Canadian bijuralism. Contrary to the meaning given in the context of international trade, such as the WTO, which signifies uniformity or commonality of measures, harmonization in the context of Canadian bijuralism refers to the coexistence in legislation of two specific legal

les notaires et le grand public québécois connaissent les droits et obligations des justiciables. Cela permettra également au Canada de jouer un rôle de pointe dans l'inexorable mondialisation.

Honorables sénateurs, je vous remercie encore une fois de votre invitation à prendre la parole devant vous et je suis disposé à répondre à vos questions, madame la présidente.

[*Français*]

J'aimerais vous présenter M. Alain Bisson, avocat général principal de la Section du Code civil, qui vous parlera des défis, des priorités et de la méthode de travail de la section du Code civil du ministère de la Justice chargé de réaliser le programme d'harmonisation et des principales caractéristiques du projet de loi S-4.

M. Alain Bisson, avocat général principal, Section du Code civil, ministère de la Justice du Canada: Comme il a été mentionné, mes propos porteront sur les défis et les priorités de travail de la section du Code civil et, par la suite, j'aborderai les principales caractéristiques du projet de loi S-4.

[*Traduction*]

Le mandat de la Section du Code civil comporte quatre éléments. Le premier et le plus évident est l'harmonisation des lois et règlements fédéraux qui renvoient au droit privé avec le droit civil du Québec, et ce d'une manière qui respecte et la common law et les deux langues officielles.

Les trois autres volets de notre mandat découlent du premier. L'un consiste à établir un centre de documentation bilingue et bijuridique, à établir des lexiques terminologiques bijuridiques et à mettre ces ressources à la disposition des avocats, traducteurs et autres personnes intéressées.

Un autre élément consiste à fournir des avis juridiques et des services d'élaboration de politique en droit civil et harmonisation aux ministères, organismes et sociétés d'État servis par le ministère de la Justice.

Enfin, le quatrième élément du mandat de la Section du Code civil consiste à partager notre expertise émergente en matière d'harmonisation et à promouvoir le bijurisme canadien, et ce au Canada et à l'étranger.

[*Français*]

Pour effectuer les travaux qui ont mené au projet de loi S-4, la section du Code civil a dû faire preuve d'innovation, tant sur le plan du développement des processus que de la méthodologie de travail. De plus, une nouvelle terminologie a dû être créée de toute pièce pour bien décrire les problèmes d'harmonisation et les techniques de rédaction utilisées pour les résoudre.

[*Traduction*]

Comme la ministre l'a mentionné, le mot «harmonisation» a un sens bien précis dans le contexte du bijuridisme canadien. Contrairement au sens qui lui est donné dans le contexte du commerce international, notamment à l'OMC, où le terme a le sens d'uniformité ou de communité des mesures, l'harmonisation dans le contexte du bijuridisme canadien signifie la coexistence

systems — civil law and common law — using terminology that reflects both systems.

[*Translation*]

The drafting techniques used with Bill S-4 are very innovative. We published an article last June in l'*Actualité terminologique* explaining our new terminology relating to harmonization as well as our bijural drafting techniques. We plan on sharing the fruits of our experience through the publication of a second compilation of articles on Canadian bijuralism in the context of the May 2001 Conference of the Barreau du Québec. Let me add that this conference will devote much attention to bijuralism and globalization.

We are furthermore working very closely with the Translation Bureau of Cabada in order that, as soon as Bill S-4 is passed, we will be able to share our new bijural terminology with the entire legal community — translators, interpreters and other interested stakeholders, both nationally and internationally — through TERMIUM, the government of Canada's linguistic data bank.

[*English*]

Currently, the work priorities of the Civil Code Section fall into three major areas. The first is the area of tax law. Our approach in relation to tax law is to address the major issues identified by practitioners and government authorities in the application of tax legislation in the civil law environment. We propose to deal with these problems one by one through harmonization provisions in upcoming tax bills.

The second is commercial and property law, which involves the harmonization of half a dozen or so statutes in the field of intellectual property, completion of the work on the Bankruptcy and Insolvency Act, and working on legislation with air transportation and corporate law.

The third area is regulatory and government law, which involves the completion of the harmonization of the 49 statutes which are in Bill S-4 with the 10 books of the Civil Code. These statutes have thus far only been harmonized in the areas of civil liability, security and property law. I would like to mention that we are also working toward the harmonization of all the regulations adopted under these statutes.

[*Translation*]

Bill S-4 is the first of a series of initiatives aimed at harmonizing all federal laws with the civil law of Quebec and I would, without further ado, like to give you a quick overview of the situation.

Bill S-4 includes a preamble and, as the minister explained, it was thought wise to take advantage of the opportunity presented by the tabling of this first harmonization bill to outline within it some of the most important characteristics of Canada's bijuralism. Part I of the Bill creates a new Act, the Federal Law and Civil Law of the Province of Quebec Act. This Act repeals certain sections of the Civil Code of Lower Canada that fall within the

dans les lois de deux systèmes juridiques spécifiques — le droit civil et la common law — par le biais d'une terminologie reflétant les deux systèmes.

[*Français*]

Nos techniques de rédaction utilisées dans le projet de loi S-4 sont innovatrices. Nous avons déjà publié un article en juin dernier dans l'*Actualité terminologique* pour expliquer notre nouvelle terminologie relative à l'harmonisation ainsi que les techniques de rédaction bijuridique. Nous prévoyons partager le fruit de notre expérience par la publication d'un deuxième recueil d'articles sur le bijuridisme canadien et l'harmonisation dans le cadre du Congrès du Barreau du Québec de mai 2001. Soulignons d'ailleurs que ce congrès accordera une place importante au bijuridisme et à la mondialisation.

En outre, nous travaillons en étroite collaboration avec le Bureau fédéral de la traduction pour partager, dès que sera adopté le projet de loi S-4, notre nouvelle terminologie bijuridique avec l'ensemble de la communauté juridique — traducteurs, interprètes et autres intéressés à l'échelle nationale et internationale par le biais de TERMIUM, la banque de données linguistique du gouvenement du Canada.

[*Traduction*]

Les priorités de travail actuelles de la Section du Code civil s'inscrivent dans trois grands domaines. Le premier est celui du droit fiscal. Notre approche dans ce domaine consiste à remédier aux principales faiblesses identifiées par les praticiens et les autorités au niveau de l'application de la législation fiscale dans un environnement de droit civil. Nous envisageons de régler ces problèmes un par un, par des dispositions d'harmonisation inscrites dans les projets de loi fiscaux futurs.

Le deuxième domaine est celui du droit commercial et du droit des biens, qui exige l'harmonisation d'une demi-douzaine de lois touchant la propriété intellectuelle, l'achèvement du travail sur la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et des retouches à la législation relative aux transports aériens et au droit des sociétés.

Le troisième volet est le droit réglementaire et gouvernemental, soit l'achèvement de l'harmonisation des 49 lois faisant l'objet du projet de loi S-4 avec les dix volumes du Code civil. Ces lois n'ont jusqu'à présent été harmonisées que sur le plan de la responsabilité civile, de la sûreté et du droit des biens. Je signale que nous travaillons aussi à l'harmonisation de tous les règlements dérivés de ces lois.

[*Français*]

Le projet de loi S-4 est le premier d'une série visant à harmoniser l'ensemble des lois fédérales avec le droit civil de la province de Québec et, sans plus tarder, j'aimerais vous en offrir un premier survol.

Le projet de loi S-4 comprend un préambule et, comme l'a dit la ministre, il a été jugé opportun de profiter de l'occasion que constitue le dépôt de ce premier projet de loi d'harmonisation pour y exposer certaines des caractéristiques les plus importantes du bijuridisme législatif canadien. La partie I du projet de loi crée une nouvelle loi, la Loi sur le droit fédéral et le droit civil de la province de Québec. Cette loi consiste en l'abrogation de certaines

competence of Parliament and applies certain provisions relating to marriage.

As outlined by professor André Morel in his study entitled *Le droit civil préconfédéral et le rôle du Parlement après le nouveau code civil,* published by the Department of Justice in 1997, most of the provisions of the Civil Code of Lower Canada that fall within the legislative competence of Parliament have been expressly or implicitly repealed. Today, there remain only 44 of them that still come under the State, those dealing with negotiable instruments, bankruptcy, interest on money and marriage.

Parliament's intervention thus has two aims: to clarify the status of federal legislation applicable to the province of Quebec, since the survival of the provisions of the Civil Code of Lower Canada that fall within the competence of Parliament may be a source of ambiguity and, second, to avoid any potential conflict that might result from a contradiction between the standards set out in the Civil Code of Lower Canada and those contained in the Quebec Civil Code.

After consultation with the Quebec Department of Justice, the Quebec section of the Canadian Bar Association, the Barreau du Québec, the Chambre des notaires and various other stakeholders from the academic world and from private practice, it is clear that there is a consensus in favor of the repeal, without replacement and without further delay, of the provisions of the Civil Code of Lower Canada falling or possibly falling within Parliament's legislative competence at this time. An exception with regards to non-replacement would however be marriage.

The repeal of 16 provisions of the Civil Code of Lower Canada relating to the ability of parties to marry requires replacement provisions so as to avoid any confusion that might arise, through their non-replacement in the Quebec legal system. This is why there is a broad consensus with regard to Parliament's intervention in this area. As stated in section 4 of the Bill, the substitution provisions included therein are to apply solely in the province of Quebec. In the other provinces, the matter comes under common law.

[*English*]

With the exception of the age of marriage, which now becomes 16 years of age instead of 12 for women and 14 for men under the Civil Code of Lower Canada, the bill maintains the existing law to the effect that marriage is between two persons of the opposite sex who freely agree to marry and for whom no pre-existing marriage still exists.

Part 2 of Bill S-4 amends the Interpretation Act by adding sections 8.1 and 8.2. Section 8.1 is designed expressly, first, to provide for the statutory recognition of Canadian bijuralism and, second, to recognize the complementarity of federal law and the provincial law of property and civil rights. In other words, it ensures that the suppletive law that applies to federal enactment in these areas is the law in force in the province of application.

dispositions du Code civil du Bas-Canada qui relèvent de la compétence du Parlement et en l'adoption de quelques dispositions portant sur le mariage.

Comme l'indiquait le professeur André Morel dans son étude *Le droit civil préconfédéral et le rôle du Parlement après le nouveau code civil,* publié par le ministère de la Justice en 1997, la plupart des dispositions du Code civil du Bas-Canada relevant de la compétence du Parlement ont été expressément ou implicitement abrogées. Il n'en resterait aujourd'hui que 44 portant sur la Couronne, les effets de commerce, la faillite, l'intérêt de l'argent et le mariage.

L'intervention du Parlement vise donc deux objectifs: premièrement, clarifier l'état du droit fédéral applicable dans la province de Québec, car la survivance des dispositions du Code civil du Bas-Canada qui relèvent de la compétence du Parlement peut soulever une source d'ambiguïté et, deuxièmement, éviter tout conflit potentiel pouvant résulter de la contradiction entre les normes contenues au Code civil du Bas-Canada et celles du nouveau Code civil du Québec.

Après consultation avec le ministère de la Justice du Québec, l'Association du Barreau canadien, section Québec, le Barreau du Québec, la Chambre des notaires et divers autres interlocuteurs des milieux universitaires et de la pratique privée, il est clair qu'il existe un consensus pour que soient abrogées, sans remplacement et sans délai, les dispositions du Code civil du Bas-Canada relevant ou pouvant relever de la compétence fédérale encore en vigueur. Une exception cependant au non-remplacement, le mariage.

L'abrogation de 16 dispositions du Code civil du Bas-Canada portant sur la capacité des parties à se marier nécessite des dispositions de remplacement pour éviter toute possibilité de confusion que pourrait avoir, dans l'ordre juridique québécois, leur non-remplacement. C'est pourquoi il existe un large consensus sur une intervention du Parlement sur cette question. Comme le précise l'article 4 du projet de loi, les dispositions de remplacement qui y sont prévues ne s'appliquent qu'à la province de Québec. Dans les autres provinces, la question est réglée par la common law.

[*Traduction*]

À l'exception de l'âge du mariage, qui devient maintenant 16 ans au lieu de 12 pour les femmes et 14 pour les hommes comme le prévoyait le Code civil du Bas Canada, le projet de loi confirme le droit existant, soit que le mariage est entre deux personnes de sexe opposé qui y consentent librement et qui ne sont pas déjà mariées.

La Partie 2 du projet de loi S-4 modifie la Loi d'interprétation en y ajoutant les articles 8.1 et 8.2. L'article 8.1 est expressément conçu pour, premièrement, assurer la reconnaissance statutaire du bijuridisme canadien et, deuxièmement, affirmer la complémentarité du droit fédéral et du droit provincial en matière de biens et de droits civils. Autrement dit, il assure que le droit supplétif applicable aux lois fédérales dans ces domaines est celui en vigueur dans la province d'application.

Section 8.2 is intended to facilitate a better understanding of the new drafting techniques which are designed to reflect the Canadian bijural tradition in federal legislation.

Among the drafting techniques used I will mention the use, in each official language version of an enactment, of wording that contains both the civil law and common law terminology. For example, in the current Federal Real Property Act there are many provisions that are what we call in our jargon "semi-bijural." This means that each linguistic version reflects only one legal tradition, such as the use of the common law concept of real property in the English version and the use of the civil law concept of "immeubles" in the French version.

In order to correct this situation we simply added the common law concept of "biens réels" in the French version and the civil law concept of "immovables" in the English version. These changes are found in Part 3 of the bill.

Another technique consists of using identical terminology in both civil law and common law although the meaning may not necessarily be the same. For example, again in Part 3 of the bill, the English word "lease" and the French word "baux" are used in both civil law and common law even though they have a different meaning in each of these legal traditions. At common law, a lease confers on a tenant an interest in property. On the other hand, in civil law, a lease grants tenants only a personal right.

How will these techniques be applied? Section 8.2 of the Interpretation Act provides that when an enactment contains both civil law and common law terminology, or uses identical terminology with different meaning in each legal tradition, the civil law terminology or meaning is to be adopted in the Province of Quebec while the common law terminology or meaning is to be adopted in the other provinces.

[*Translation*]

As to Parts III to VI, harmonization has involved three broad areas of the Quebec Civil Code, namely property law, security interest law and tort law. In each of these areas, a federal act has served as a pilot project.

As mentioned with regard to property interests, and more particularly real estate, we used the Federal Real Property Act that governs all real estate transactions as well as the management of those buildings belonging to the government of Canada.

The Quebec Civil Code effected a major reform of security interest law. Part IV proposes changes to the Bankruptcy and Insolvency Act that served as a test in this area. Several guarantee and security mechanisms in place under the Civil Code of Lower Canada were grouped together under the heading of mortgages that, since 1994, can be registered both against specific property as well as all real and personal property, present or future. Let us remember that before 1994, only real estate could be bound by a mortgage.

L'article 8.2 est destiné à faciliter la compréhension des nouvelles techniques de rédaction qui sont destinées à refléter la tradition bijuridique canadienne dans la législation fédérale.

Parmi les techniques de rédaction utilisées, je mentionne l'emploi, dans chaque version de langue officielle d'un texte, de termes propres au droit civil et à la common law. Par exemple, la Loi sur les immeubles fédéraux actuelle contient maintes dispositions que nous appelons dans notre jargon «semi-bijuridiques». Cela signifie que chaque version linguistique reflète une seule tradition juridique, par exemple l'emploi de la notion de common law de «real property» dans la version anglaise et du concept de droit civil «d'immeubles» dans la version française.

Afin de rectifier ces lacunes, nous avons simplement ajouté le concept de common law de «biens réels» dans la version française et le concept de droit civil de «immovables» dans la version anglaise. Ces changements se trouvent dans la Partie 3 du projet de loi.

Une autre technique consiste à utiliser des termes identiques en droit civil et en common law, bien que leur sens ne soit pas nécessairement le même. Par exemple, toujours dans la Partie 3 du projet de loi, le mot anglais «lease» et le mot français «baux» sont employés tant en droit civil qu'en common law, bien qu'ils aient un sens différent dans chacune des deux traditions juridiques. En common law, un bail confère à un locataire un intérêt dans le bien. En revanche, en droit civil, un bail ne confère au locataire qu'un droit personnel.

Comment ces techniques seront-elles appliquées? L'article 8.2 de la Loi d'interprétation dispose que lorsqu'un texte contient à la fois des termes de droit civil et de common law, ou emploie des termes identiques ayant un sens différent dans chaque tradition juridique, le terme ou le sens du droit civil est applicable dans la province de Québec, tandis que le terme ou le sens de common law est applicable dans les autres provinces.

[*Français*]

Quant aux Parties III à VI, les travaux d'harmonisation ont touché à trois grands domaines du Code civil du Québec, soit le droit des biens, le droit des sûretés et le droit de la responsabilité civile. Pour chacun de ces domaines, une loi fédérale a servi de projet pilote.

Tel que mentionné pour le domaine des biens, en particulier les biens immobiliers, on a utilisé la Loi sur les immeuble fédéraux qui régit presque toutes les transactions immobilières et la gestion des immeubles du gouvernement du Canada.

Le Code civil du Québec a effectué une réforme majeure du droit des sûretés. La Partie IV propose des modifications à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité qui a servi de lois pilotes pour ce domaine. Plusieurs mécanismes de sûreté et de garantie qui avaient cours dans le Code civil du Bas-Canada ont été regroupés sous le concept d'hypothèques qui peuvent, depuis 1994, être prises tant sur des biens spécifiques que sur une universalité de biens meubles ou immeubles, présents ou futurs. Rappelons qu'avant 1994, l'hypothèque ne pouvait grever qu'un immeuble.

[*English*]

These are some of the important changes that are reflected in the amendments proposed to the definition of "secured creditor" in the Bankruptcy and Insolvency Act.

[*Translation*]

Part V of the Bill amends the Crown Liability and Proceedings Act. As in the case of Parts III and IV, here again we have a pilot act, in this case in the area of civil liability. The changes made to the act deal mainly with the fact that in civil law, the notions of delict and quasi-delict were replaced in 1994 by that of extracontractual civil liability. As to Part VI, there we find various amendments to 45 federal acts relating to some area or another referred to in the pilot acts corresponding to Parts III, IV and V. Certain problems resemble those Parts and others are new.

[*English*]

Finally, Parts 7, 8 and 9 are purely technical in nature and respectively deal with the consequential amendments, coordinating amendments, transitional rules and the coming into force.

[*Translation*]

To conclude, I wish to emphasize that throughout the entire drafting process of Bill S-4, we ensured, first, that our initiatives were the result of a consensus and that, but for a few rare exceptions, they in no way change the rule of law contained in the amended provisions. Second, we ensured that the reality of the new Quebec Civil Code is expressed in both linguistic versions of the provisions and, finally, that the amendments take into account the French terminology of common law.

Senator Beaudoin: I would like at the outset, Madam Minister, to congratulate you for this colossal — this is the word that comes to my mind — job of harmonizing federal legislation with our two great legal systems: civil law and common law.

You talked about a terminology code that will follow. I agree completely. Last June, we brought this matter up. The question of preambles has always fascinated me. When a bill is very broad and is fundamental in nature, tradition favors including a preamble. I see here that you are referring to the civil law tradition of the province of Quebec that is principally expressed in the Civil Code. We are well aware that civil law is much more than the Civil Code. It is however very well said. The civil law tradition of the province of Quebec, which finds its principal expression in the Civil Code of Quebec, reflects the unique character of Quebec society.

You spoke about history. This goes back to the Quebec Act. In 1774, in the Quebec Act, the Parliament of Westminster stated the following: We are re-establishing French civil laws in Canada, in Lower Canada. Again this morning I verified two Privy Council decisions that clearly state that the "property" and "civil rights" in section 92.13 mean the same as the "property and civil rights" of the Quebec Act.

[*Traduction*]

Voilà quelques-uns des changements importants contenus dans les modifications à la définition de «créancier garanti» de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité.

[*Français*]

La Partie V du projet de loi amende la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif. Comme dans le cas des Parties III et IV, il s'agit ici aussi d'une loi pilote, cette fois pour le domaine de la responsabilité civile. Les modifications apportées à cette loi portent principalement sur le fait qu'en droit civil, les notions de délit et quasi-délit ont été remplacées en 1994 par celle de la responsabilité civile extracontractuelle. Quant à la Partie VI, on y retrouve des modifications diverses à 45 lois fédérales qui touchent à l'un ou l'autre des domaines étudiés dans le cadre des lois pilotes des Parties III IV et V. Certains problèmes sont semblables à ces Parties et quelques-uns sont nouveaux.

[*Traduction*]

Enfin, les parties 7, 8 et 9 sont de nature purement technique et comportent respectivement des modifications corrélatives, des modifications de coordination et des règles transitoires et d'entrée en vigueur.

[*Français*]

Pour conclure, je tiens à souligner que tout au long de l'élaboration du projet de loi S-4, nous nous sommes assurés, premièrement, que notre intervention fasse consensus, et sauf rares exceptions, qu'elle ne modifie pas la règle de droit que nous trouvons dans les dispositions amendées. Deuxièmement, nous nous sommes assurés que la réalité du nouveau Code civil du Québec soit exprimée dans les deux versions linguistiques de ces dispositions et enfin que ces amendements tiennent compte de la terminologie de la common law d'expression française.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais au départ, madame la ministre, vous féliciter de ce travail colossal, c'est le mot qui me vient à l'esprit, pour l'harmonisation du droit fédéral à nos deux grands systèmes de droit: le droit civil et la common law.

Vous avez parlé d'un code de terminologie qui va suivre. Je suis tout à fait d'accord. En juin dernier, nous avions soulevé cette question. La question des préambules m'a toujours impressionné. Lorsqu'un projet de loi est fondamental, très considérable, il est de bonne tradition d'employer un préambule. Je vois ici que vous référez à la tradition du droit civil de la province de Québec qui trouve sa principale expression dans le Code civil. Nous savons fort bien que le droit civil est beaucoup plus que le Code civil. C'est toutefois très bien dit. La tradition de droit civil trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec qui témoigne du caractère unique de la société québécoise.

Vous avez parlé de l'histoire. Cela remonte à l'Acte de Québec. En 1774, dans le Quebec Act, le Parlement de Westminster a dit: nous rétablissons les lois civiles françaises au Canada, dans le Bas-Canada. J'ai vérifié encore ce matin deux décisions du conseil privé qui disent clairement que «property» et «civil rights», à l'article 92.13 ont la même signification que «property and civil rights» dans le Quebec Act.

[*English*]

In addition, section 94 says that you can "uniformize," if I can use that word, the private law system of Canada, except Quebec. Section 98 says that the judges of Quebec should be selected from the bar of Quebec. Obviously, it is not simply a tradition; it is written into the Constitution itself. You referred to the preamble. My impression is that it is clear, but I would like to hear from you why you did it. Is it going to the foundation of our two legal systems?

Ms McLellan: You are right to point out that preambles are often used to set the context. If one is embarking upon a new project, or an extremely important project, as this one is, then one again has the opportunity to set in place, through the preamble, the context in which we will move forward and the context for that which appears in the rest of the bill.

We have taken the opportunity, because this is such an important and novel undertaking for any country in the world, to express in the preamble to Bill S-4 what we believe are some important principles and pieces of the context, if you like, in which this project takes place.

The first principle — "Whereas all Canadians are entitled to access to federal legislation in keeping with the common law and civil law traditions;" — sets outs a very basic principle of equality in terms of the incidence of Canadians citizenship. We have two great systems.

The next clause in the preamble talks about the civil law tradition of the province of Quebec, which finds its principal expression — you are quite right, sir, that is not the entire expression and that one would look at judges' decisions and other things today — in the Civil Code of Quebec. I also believe that that helps reflect the unique character of Quebec society. What is it that is different and unique in terms of the Province of Quebec in relation to other jurisdictions? We have all been taught from our first law school class, wherever we went to law school, that one of the things that makes Quebec unique is its civil law tradition, primarily expressed in the code. Every law student in this country has been taught that for a long time.

Senator Beaudoin: Do you come to the conclusion that the wording in the second "whereas" is perfectly in accordance with the motion in the Senate and the House of Commons that was adopted after the last referendum?

Ms McLellan: I do.

Senator Beaudoin: In my opinion, the words "caractère unique de la société" is the appropriate phraseology. In any case, it is the same concept that is reflected there.

Ms McLellan: I am sure we will hear from Senator Joyal in a few minutes that he has some concerns about this. I know that, I am respectful of those concerns, and I look forward to hearing what they are. However, I believe that the second paragraph of the preamble reflects that which is self-evident.

[*Traduction*]

En outre, l'article 94 dit que l'on peut «uniformiser», si je puis employer cette expression, le système de droit privé au Canada, excepté au Québec. L'article 98 dit que les juges du Québec doivent être choisis au sein du Barreau du Québec. De toute évidence, ce n'est pas simplement une tradition, c'est inscrit dans la Constitution même. Vous avez parlé du préambule. D'après ce que je peux voir, il est clair, mais j'aimerais que vous expliquiez pourquoi vous y avez eu recours. S'agit-il d'établir le fondement de nos deux systèmes juridiques?

Mme McLellan: Vous avez raison de rappeler que l'on emploie souvent les préambules pour dessiner le contexte. Lorsqu'on s'embarque dans un projet nouveau, ou un projet extrêmement important, comme celui-ci, la possibilité se présente de définir, par le biais du préambule, le contexte dans lequel on s'inscrit et donc le contexte de toute la suite de cette loi.

Nous avons saisi cette occasion, car il s'agit là d'une entreprise tellement nouvelle et importante, qui n'a de précédent dans aucun pays du monde, d'énoncer dans le préambule du projet de loi S-4 ce que nous considérons être quelques principes d'importance majeure et éléments du contexte, en quelque sorte, dans lequel s'inscrit le projet.

Le premier principe: «Attendu que tous les Canadiens doivent avoir accès à une législation fédérale conforme aux traditions de droit civil et de common law», énonce un principe d'égalité très fondamental pour ce qui est de l'incidence de la citoyenneté canadienne. Chez nous coexistent deux grands systèmes juridiques.

L'article suivant du préambule traite de la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression — et vous avez raison, monsieur, ce n'est pas la totalité de son expression, en ce sens qu'aujourd'hui la jurisprudence joue également un rôle — dans le Code civil du Québec. Je pense moi aussi que cela contribue au caractère unique de la société québécoise. Qu'est-ce qui est différent et particulier dans la province de Québec, par rapport aux autres juridictions? On nous a toujours enseigné, dès la première année de droit, quelle que soit la faculté que nous fréquentions, que l'une des choses qui met le Québec à part est sa tradition de droit civil, exprimée principalement dans le code. Cela fait très longtemps que l'on enseigne cela à chaque étudiant en droit de ce pays.

Le sénateur Beaudoin: Considérez-vous que le texte du deuxième attendu est parfaitement conforme à la motion adoptée au Sénat et à la Chambre des communes après le dernier référendum?

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: À mon avis, les termes «caractère unique de la société» représentent une phraséologie appropriée. Quoi qu'il en soit, c'est la même motion qui est reprise ici.

Mme McLellan: Je suis sûre que le sénateur Joyal formulera dans quelques minutes quelques réserves à ce sujet. Je le sais, je respecte ses réserves, et je suis impatiente d'entendre leur nature exacte. Toutefois, à mon avis, le deuxième paragraphe du préambule exprime une évidence.

Senator Beaudoin: We used that expression in both the Laurendeau-Dunton commission and the Pépin-Robarts commission. I was a member of the Pépin-Robarts commission. Of course, the results of those commissions were only reports, not legislation. However, the fact is that it was referred to in many commissions or committees which dealt with the Constitution.

Ms McLellan: Yes, you are right, senator. I know that there may well be other points of view on this and I will be very interested to hear them and very open to responding to them.

Senator Joyal: Before we exchange views on the preamble, I would like to deal with four substantial clauses of the bill, those being clauses 4 to 7, which deal with marriage.I do not think it appropriate at this time to state in federal legislation a definition of marriage that is presently contested in both law traditions, the common law and the civil law. As you know, the *Larivière* case is presently being heard in the Superior Court of Quebec. The principle on which the *Larivière* case is based is essentially the equality section of the Charter as interpreted in *M&H*, a famous decision that you followed up by introducing Bill C-23 in the last Parliament. The same issue was raised in Ontario involving the City of Toronto. It was raised a week ago in your own province as well. In that case in the Alberta Court of Queen's Bench, the attorney representing the government refused to take a stand. He is not even contesting the definition of "spouse" that the petitioner requested. It is also, of course, the object of a reference in the Court of Appeal of British Columbia.

In other words, the dispute over the definition of marriage is not an isolated case in one province. It is being contested in the most populous provinces of Canada.

I believe that it is inappropriate to legislate on this at this time because I believe that in the very near future we will get a final interpretation, probably from the Supreme Court — at least that is the intention that has been expressed by the parties in the cases before the courts. At that time, the Parliament of Canada will have ample opportunity either to readjust its legislation or to take the stand that it will deem appropriate.

Considering that we have passed into legislation Bill C-23 that gives equal benefits to people of the same sex living in a common law situation, I think this clause is inopportune at this time. It could have waited till the second phase of harmonization because, as you said, you are embarking upon an initiative that will bring forth other bills in the future. There will be the opportunity later to take the kind of legal initiative that the courts might suggest are needed considering the Charter of Rights and Freedoms.

I do not see the need for this clause at this time. Perhaps when you started the initiative of harmonization we were not in the position of having jurisprudence that interprets section 15 of the Charter and which I believe has a direct influence on the definition of "spouse" in that context.

Le sénateur Beaudoin: Cette expression a été employée tant par la Commission Laurendeau-Dunton que la Commission Pépin-Robarts. J'étais membre de la Commission Pépin-Robarts. Bien entendu, ces commissions n'ont produit que des rapports, et non pas des lois. Il n'en demeure pas moins que cette expression a été utilisée par maints commissions ou comités qui se sont penchés sur la Constitution.

Mme McLellan: Oui, vous avez raison, sénateur. Je sais qu'il existe probablement d'autres points de vue et je serais intéressée de les entendre et je les accueille l'esprit ouvert.

Le sénateur Joyal: Avant de procéder à un échange de vues sur le préambule, j'aimerais me pencher sur trois dispositions du projet de loi, à savoir les articles 4 à 7 qui traitent du mariage. Je ne pense pas qu'il soit approprié à ce stade d'articuler dans une loi fédérale une définition du mariage qui est actuellement contestée dans les deux traditions juridiques, celle de common law et celle du droit civil. Comme vous le savez, la cause *Larivière* est actuellement devant la Cour supérieure du Québec. Le principe invoqué dans la cause *Larivière* est en substance l'article sur l'égalité de la Charte, tel qu'interprété dans *M&H*, un arrêt fameux auquel vous avez donné suite en introduisant le projet de loi C-23 lors de la dernière législature. Le même problème a été soulevé en Ontario dans un procès contre la ville de Toronto. Il a été invoqué il y a une semaine encore dans votre propre province. Dans ce dernier cas, à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, le procureur représentant le gouvernement a refusé de prendre position. Il ne conteste même pas la définition de «conjoint» de l'appelant. La même notion fait également l'objet, nous le savons, d'un renvoi à la Cour d'appel de Colombie-Britannique.

Autrement dit, le contentieux sur la définition du mariage n'est pas un cas isolé, dans une seule province. Elle est contestée dans les provinces du Canada comptant les plus fortes populations.

Je juge inapproprié de légiférer là-dessus à ce stade car je pense que nous aurons dans un très proche avenir une interprétation finale, probablement de la part de la Cour suprême, du moins c'est là l'intention exprimée par les parties dans les procès en cours. Lorsque ce sera fait, le Parlement du Canada aura amplement l'occasion soit de rajuster sa législation, soit d'adopter la position qu'il jugera bonne.

Sachant que nous avons promulgué le projet de loi C-23 qui confère des droits égaux aux personnes de même sexe vivant en concubinage, je trouve cette disposition inopportune à ce stade. On aurait pu attendre pour cela la deuxième phase de l'harmonisation car, comme vous l'avez dit, vous entreprenez une initiative qui donnera lieu à d'autres projets de loi à l'avenir. Il y aura donc amplement l'occasion plus tard de prendre l'initiative juridique que les tribunaux pourraient rendre nécessaire en application de la Charte des droits et libertés.

Je ne vois pas la nécessité de cette disposition à l'heure actuelle. Peut-être, lorsque vous avez lancé cette initiative d'harmonisation, n'existait-il pas encore la jurisprudence interprétant l'article 15 de la Charte qui, à mon sens, influe directement sur la définition d' «époux» dans ce contexte.

I submit that that clause could have been postponed to a second or third phase of harmonization, depending on the rapidity with which the court deals with that issue.

Ms McLellan: I certainly understand your point, but I believe that we are here reflecting the current state of the Canadian law. We reaffirmed that state of the Canadian law in Bill C-23 saying that marriage is the lawful union of one man and one woman to the exclusion of all others. We have included these provisions which are found in the Civil Code of Quebec, 1994.

We thought about this long and hard, although not for the reasons you raise, Senator Joyal, because we are quite confident in the definition of marriage, but for other reasons surrounding the Civil Code of Lower Canada and many more technical reasons than the substance of the definition of marriage.

After discussing this matter with experts in Quebec and with the provincial government in Quebec, we concluded that these were provisions that were seen to be important to relieve any uncertainty in terms of the definition of marriage in the Province of Quebec. These are reflective of the current state of the law and I believe that it is not inappropriate to do that which is in the Civil Code of Quebec and which is the current state of the law everywhere in this country. If the law changes in some way in the future, we will deal with it at that time, but this is clearly reflective of the law as it exists in this country today.

Mr. Bisson: There are currently 16 provisions of the Civil Code of Lower Canada dealing with marriage. While Quebec repealed the whole of the Civil Code of Lower Canada, these 16 provisions have remained in force in the federal sphere.

[*Translation*]

So we end up with an incompatibility in terms of the minimum age for marriage. The Code establishes the substantive requirements. The Civil Code of Lower Canada had a minimum age of 12 or 14 years. The new Civil Code of Quebec established the legal age of marriage at 16 for reasons of celebration. This ambiguity between the substantive requirements for marriage and the former conditions for celebration has always existed.

So there was an incompatibility with what remained in federal law regarding marriage in Quebec. Since the government of Quebec seems to want us to correct this disparity, we decided it would be opportune at this time to abrogate in its entirety whatever remains of the Civil Code of Lower Canada in the federal sphere. As for the question of the age for marriage, we corrected this anomaly.

[*English*]

Senator Joyal: I take from the statement of the minister that, if the Canadian courts give marriage a definition that is not the one contained in clause 5, you will have to adjust that, as you would have had to amend Bill C-23.

J'estime que l'on aurait pu reporter cette disposition à une deuxième ou à une troisième phase de l'harmonisation, selon la rapidité avec laquelle la Cour suprême tranchera cette question.

Mme McLellan: Je comprends, certes, votre point de vue, mais nous ne faisons que refléter l'état actuel du droit canadien. Nous avons réaffirmé l'état du droit canadien dans le projet de loi C-23, en disant que le mariage est l'union légale d'un homme et d'une femme, à l'exclusion de toutes les autres. Nous avons repris les dispositions qui se trouvent dans le Code civil du Québec de 1994.

Nous avons réfléchi très soigneusement à cela, mais pas pour les raisons que vous invoquez, sénateur Joyal, car nous nous sentons très assurés de la légitimité de la définition du mariage, mais pour d'autres raisons qui tiennent au Code civil du Bas Canada et de nombreuses autres raisons plus techniques que le fond de la définition du mariage.

Après avoir discuté de cette question avec des experts du Québec et du gouvernement québécois, nous avons conclu que ces dispositions étaient importantes, afin de lever toute incertitude concernant la définition du mariage dans la province de Québec. Elle reflète l'état actuel du droit et je ne trouve pas inapproprié de reproduire ce qui figure dans le Code civil du Québec et qui représente l'état actuel du droit partout ailleurs dans ce pays. Si le droit du mariage doit évoluer à l'avenir, nous ajusterons la loi le moment venu, mais ces articles reflètent clairement l'état actuel du droit dans notre pays.

M. Bisson: Le Code civil du Bas-Canada contient actuellement 16 dispositions traitant du mariage. Alors que le Québec a abrogé l'ensemble du Code civil du Bas-Canada, ces 16 dispositions sont restées en vigueur dans la sphère fédérale.

[*Français*]

Nous nous retrouvons avec une incompatibilité lorsque nous abordons la question de l'âge du mariage. Le Code énonce vraiment des conditions de fond. Le Code civil du Bas-Canada prévoyait l'âge du mariage à 12 ou 14 ans. Le nouveau Code civil du Québec a légiféré sur cette question de l'âge qu'il a établi à 16 ans, pour des motifs de célébration. Cette ambiguïté a toujours existé entre l'esprit des conditions de fond du mariage et les conditions de forme de célébration.

Une incompatibilité persistait entre ce qui est demeuré en vigueur dans le droit fédéral concernant le mariage au Québec. Étant donné que le gouvernement du Québec semble nous inciter à corriger cette ambiguïté, nous avons jugé opportun à ce moment-ci d'abroger dans son entièreté ce qui demeure du Code civil du Bas-Canada dans la sphère de compétence fédérale. Pour ce qui est de la question de l'âge du mariage, nous avons rectifié cette anomalie.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Je déduis de la déclaration de la ministre que si les tribunaux canadiens donnent du mariage une définition différente de celle contenue dans l'article 5, vous modifierez celui-ci, tout comme vous devrez modifier le projet de loi C-23.

I do not want to prolong the discussion on this, because this is not the only subject. However, in my own humble opinion, I submit to you that the Justice Department must take notice of the Supreme Court's interpretation of section 15 in relation to "same sex spouse."

Ms McLellan: We have looked at that very carefully.

Senator Joyal: We might hear you again, sooner or later, on that issue.

The Chairman: If I may interject for a minute, we are hoping to be able to have the minister for another half hour. Senator Joyal, I shall allow you to ask one more question, and then we will put you on the list for the next time around. Everyone should get a chance to question the minister.

Senator Joyal: I would like then to move on to the preamble. I have three points on the preamble. To me, this needs further reflection.

The first question deals with the element of your statement that Canada is in a — I would not say that it is a "unique situation," because there are other countries in the world where two systems exist, Cameroon being one, but Canada is certainly enriched by the coexistence of two legal traditions. This is not stated formally as the first "whereas" of the preamble. The preamble puts the focus in the beginning on the capacity of the citizens to have access to both legal systems.

If there is a unique character, in my own humble opinion, it is the fact that in Canada, since 1763 and 1774, the common law tradition and the civil French tradition have existed. In my opinion, that is a very important element to state as the first "whereas."

The second point that I think is missing in this preamble deals with the fact that both legal traditions express themselves in French and English. This, in my opinion, is very important. We heard a previous witnesses —

[*Translation*]

Mr. Perret, the dean of the Faculty of Law at the University of Ottawa, emphasized this aspect. One million Canadians practice common law in French. It is extremely important for us to not focus only on the French and English versions but also on the fact that those who work under those traditions do so both in English and in French. For its part, the Canadian government is one of the agents of the development of bilingualism in each of these two traditions. As you said, since we are opening up this initiative, I believe this should be reflected in the preamble.

Third, I would like to follow up on the statement of Senator Beaudoin regarding the second "whereas." It would be advisable in my view to limit the definition of civil law to the Civil Code of Quebec and not to make reference to political concepts. The concept of distinct society, as Senator Beaudoin noted, made its first appearance in the Laurendeau-Dunton commission. It was taken up in various reports thereafter, but it was especially the

Je ne veux pas prolonger la discussion là-dessus, car ce n'est pas le sujet. Toutefois, à mon humble avis, le ministère de la Justice est tenu de prendre en compte l'interprétation de la Cour suprême de l'article 15, pour ce qui est du «conjoint de même sexe».

Mme McLellan: Nous l'avons examinée de très près.

Le sénateur Joyal: Nous aurons à en débattre de nouveau, tôt ou tard.

La présidente: Si je puis faire une petite interjection, nous espérons que la ministre pourra être avec nous encore une demi-heure. Sénateur Joyal, je vous autorise à poser encore une question et je devrai ensuite vous inscrire sur la liste du deuxième tour. Chacun devrait avoir une possibilité de poser une question à la ministre.

Le sénateur Joyal: Je vais donc passer au préambule. J'ai trois objections au préambule. À mon avis, celui-ci mérite plus ample réflexion.

La première question concerne la partie de votre discours où vous dites que le Canada est — je ne dirais pas dans une «situation unique», car les deux systèmes coexistent aussi dans d'autres pays, notamment le Cameroun, mais le Canada est certainement enrichi par la coexistence des deux traditions juridiques. Cela n'est pas formellement précisé dans le premier attendu du préambule. Celui-ci, à son début, met l'accent sur la nécessité pour les Canadiens d'avoir accès aux deux systèmes juridiques.

S'il existe un caractère distinctif, à mon humble avis, c'est bien le fait que la tradition de common law et la tradition de droit civil française existent parallèlement au Canada depuis 1763 et 1774. À mon avis, c'est là un élément très important qu'il aurait fallu énoncer dans le premier «attendu.»

Le deuxième élément qui me paraît manquer dans ce préambule tient au fait que les deux traditions juridiques s'expriment et en français et en anglais. À mon sens, cela est très important. Un témoin antérieur...

[*Français*]

M. Perret, le doyen de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, a mis l'accent sur ce sujet. Un million de Canadiens pratiquent la common law en langue française. Il est extrêmement important que nous ne nous concentrions pas uniquement sur les versions française et anglaise, mais sur le fait que ceux qui vivent ces traditions s'expriment en français et en anglais. De même que le gouvernement canadien, qui est un des agents du développement du bilinguisme de chacune des deux traditions. Comme vous l'avez dit, puisqu'on ouvre les portes sur une initiative, je crois que ceci devrait être reflété dans le préambule.

Troisièmement, je voudrais donner suite aux propos du sénateur Beaudoin sur le deuxième «attendu.» Il me semblerait plus opportun de limiter la définition du droit civil du Québec au Code civil du Québec et de ne pas faire référence à des concepts politiques. Le concept de société distincte est un concept qui, comme l'a souligné le sénateur Beaudoin, est apparu à la Commission Laurendeau-Dunton. Il a été repris dans certains

subject of a resolution of the Parti québécois in 1981, after the repatriation of the Canadian Constitution.

It is important to have in mind where this concept comes from in our political terminology. The resolution that the Parti québécois tabled at the time in the National Assembly of Quebec contained all the major elements of the debate that is ongoing, i.e. that Quebec constitutes, within the Canadian federal framework, a society that is distinct in its language, its culture and its institutions and which therefore possesses all the attributes of a distinct national community.

This is the essence of the debate that is still going on today, with the statement of the Premier of Quebec that Quebec is not a distinct society, but a nation. The Premier of Quebec has kept repeating this mantra for the last three weeks. He makes statements where the term "nation" is used as an innocuous concept in the political terminology, something akin to the term "distinct society," while in reality these concepts are not neutral. They give rise to two other concepts which are those of a people and of the right to self-determination. Because if we are distinct, we are a different people. And if we form a different people, we have the right to a different state. These concepts, when they were debated at the time of the Meech Lake and Charlottetown Agreements, were the subject of comments and discussions in the public forum. It does not seem advisable to reintroduce in a bill concepts which have not been approved by the Canadian constituents, that is the other provinces and the Canadian government.

Had such been the case, they could be restated here since they would now be part of the Canadian Constitution. I think therefore it would be more advisable to simply say in the second paragraph of the preamble:

[*English*]

Whereas the Civil Code of Quebec is the principal expression of the civil law tradition in Canada.

[*Translation*]

In this way, we would express the fact that the civil law tradition is alive and evolving in Canada. We would avoid this whole debate.

[*English*]

I will conclude.

The Chairman: There is a vote in the House at 5:30.

Senator Joyal: It seems to me we would meet your objective.

Ms McLellan: I would be interested in discussion from the honourable senators here. As I say, it does seem to me that one of the things that makes Quebec unique is its civil law tradition, which does find its principal expression in the Civil Code of Quebec. I would be interested in the views of people around the table as to whether that is a principle or a belief that is in debate. I find it somewhat difficult to believe that the statement "the civil law reflects the unique character of Quebec" would be controversial.

rapports par la suite, mais il a surtout fait l'objet d'une résolution du Parti québécois de 1981 au moment du rapatriement de la Constitution canadienne.

Il est important que nous sachions d'où vient cette notion dans notre vocabulaire politique. La résolution que le Parti québécois avait présentée à l'époque, à l'Assemblée nationale à Québec, contenait les éléments essentiels du débat que nous avons aujourd'hui, c'est-à-dire que le Québec forme, à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien, une société distincte par la langue, la culture et les institutions et qu'il possède donc tous les attributs d'une communauté nationale distincte.

Voilà l'essentiel du débat auquel nous assistons encore aujourd'hui, soit la déclaration du premier ministre du Québec selon laquelle le Québec n'est pas une société distincte, mais une nation. Le premier ministre du Québec l'a répété à satiété depuis trois semaines. Une déclaration qui emploie le terme «nation» comme un concept devenu anodin dans le vocabulaire politique, tout comme le terme «société distincte», alors qu'en fait, ces concepts ne sont pas neutres. Ils donnent naissance à deux autres concepts qui sont celui de peuple et celui de droit à l'auto-détermination. Puisque si nous sommes distincts, nous formons un peuple différent. Et si nous formons un peuple différent, nous avons donc droit à un État différent. Ces concepts, lorsqu'ils ont été débattus au moment des accords du lac Meech et de Charlottetown, ont fait l'objet de commentaires et de débats sur les tribunes publiques. Il ne me semble pas opportun de réintroduire dans un projet de loi des concepts qui n'ont pas reçu l'aval des constituants canadiens que sont l'ensemble des provinces et du gouvernement canadien.

Si tel avait été le cas, on pourrait réexprimer aujourd'hui ces concepts puisqu'ils feraient partie de la Loi constitutionnelle du pays. Il me semblerait donc plus avisé que le paragraphe 2 des attendus se lise tout simplement:

[*Traduction*]

Attendu que le Code civil du Québec est la principale expression de la tradition de droit civil au Canada.

[*Français*]

On aurait donc exprimé le fait que la tradition de droit civil vit et se développe au Canada. Nous n'aurions pas à nous lancer dans le débat.

[*Traduction*]

Je vais conclure.

La présidente: Il y a un vote à la Chambre à 17 h 30.

Le sénateur Joyal: Il me semble que cela remplirait votre objectif.

Mme McLellan: Je serais intéressée à une discussion là-dessus avec les honorables sénateurs. Comme je l'ai dit, il me semble que l'une des choses qui distingue le Québec est sa tradition de droit civil, qui trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec. Je serais intéressée à connaître l'avis des autres membres autour de la table sur la question de savoir si cela est un principe ou bien une opinion sujette à débat. J'ai un peu de mal à croire que l'affirmation «le droit civil témoigne du caractère unique du Québec» prête à controverse.

I understand the senator's point in terms of distinct society, but we are saying something quite different here. We are saying that the civil law tradition that finds its principal expression in the code reflects the unique character of Quebec society.

Senator Joyal: It is the word "society," Madam Minister.

Senator Cools: The problem is the word "society," Madam Minister.

Ms McLellan: Well, "society" is a neutral word, is it not?

Senator Joyal: No, it is not.

Ms McLellan: If we want a modifier in front, I can then understand the controversy.

The Chairman: Madam Minister, obviously this will be a subject of discussion around this table.

We are running short of time to question the minister.

Senator Fraser: I have two questions, minister. The first involves a suggestion that came from one of the learned professors who was here last week. It appealed to me, as a former editor. He was talking about the fact that the law ought to be as clear and accessible as possible to everyone, not just to a tiny core of specialists. His suggestion to help in this general understanding was that in cases where we are inserting new words we should signal them in some visible, physical way. For example, when all of a sudden in English versions of federal laws we find ourselves talking about "immovables," which has not been a widely used phrase outside English Quebec, we should either put asterisks around the word or expression or put the word or expression in italics. Do you understand what I am saying?

Ms McLellan: Yes, I understand. I am just asking Mr. Bisson whether, in fact, there is some problem from a drafter's point of view in terms of doing that.

Part of accessibility for people is flagging changes that have been made. I am willing to take a look at that. That relates to form — and I am not saying that it is not important. Form can be very important in terms of issues around accessibility and understanding. However, it is an issue of form as opposed to substance.

Senator Fraser: It is, but it is for purposes of clarity.

Ms McLellan: Let me look at that. We will get back to you on whether that is something we can do. I am not sure whether the costs are driven up in any inordinate way. I have no idea. We will look at those things and respond to you on that.

Senator Fraser: My second question has to do with the wording of the famous "whereas." I was just struck by the fact that the original parliamentary resolution to which you referred, which was passed by both Houses, recognized explicitly that Quebec is a distinct society within Canada, that Parliament, and in our case the Senate, undertook to be guided by this reality and encouraged all components of the legislative and executive branches of government to take note of all this, and be guided in

Je comprends le point de vue du sénateur pour ce qui est de la société distincte, mais nous disons ici quelque chose de sensiblement différent. Nous disons que la tradition de droit civil qui trouve sa principale expression dans le code témoigne du caractère unique de la société québécoise.

Le sénateur Joyal: C'est le mot «société», madame la ministre.

Le sénateur Cools: Le problème est le mot «société», madame la ministre.

Mme McLellan: Eh bien, «société» est un terme neutre, n'est-ce pas?

Le sénateur Joyal: Non, il ne l'est pas.

Mme McLellan: Si l'on plaçait un qualificatif après, je pourrais comprendre la controverse.

La présidente: Madame la ministre, ceci est manifestement un sujet de discussion autour de cette table.

Nous allons manquer de temps pour poser des questions à la ministre.

Le sénateur Fraser: J'ai deux questions pour la ministre. La première porte sur l'idée exprimée par l'un des savants professeurs qui a comparu la semaine dernière. Elle m'a frappée, moi qui suis une ancienne éditrice. Il parlait du fait que la loi doit être aussi claire et accessible que possible pour tout un chacun, et non pas simplement pour une poignée de spécialistes. Son idée était que, pour faciliter cette compréhension, lorsqu'on insère des mots nouveaux, on devrait les signaler de manière visible, physique. Par exemple, lorsque tout d'un coup dans la version anglaise de lois fédérales on tombe sur le terme «immovables», qui n'a pratiquement jamais été utilisé en dehors du Québec anglophone, on devrait soit les placer entre des astérisques soit les écrire en italique. Comprenez-vous ce que je dis?

Mme McLellan: Oui, je comprends. Je vais simplement demander à M. Bisson de vous indiquer si, du point de vue du rédacteur, cela présenterait des problèmes.

Il s'agirait donc de faciliter la compréhension en faisant ressortir les modifications apportées. Je suis prête à l'envisager. C'est une question de forme — et je ne dis pas que la forme n'est pas importante. La forme peut être très importante s'agissant de l'accessibilité et de la compréhension. Néanmoins, c'est une question de forme plutôt que de fond.

Le sénateur Fraser: C'est vrai, mais cela servirait la clarté.

Mme McLellan: Permettez-moi d'y réfléchir. Nous vous ferons savoir si cela paraît possible. Je ne sais pas si cela gonflerait excessivement le coût. Je n'en ai aucune idée. Nous nous pencherons sur ces choses et vous donnerons notre réponse.

Le sénateur Fraser: Ma deuxième question porte sur la formulation des fameux «attendus». J'ai été frappée par le fait que la résolution parlementaire originelle à laquelle vous avez fait référence, et qui a été adoptée par les deux Chambres, reconnaissait exclusivement que le Québec est une société distincte à l'intérieur du Canada, et que le Parlement, dans notre cas le Sénat, s'est laissé guider par cette réalité et a encouragé tous les éléments du pouvoir législatif et exécutif d'en prendre note et

their conduct accordingly. However, the words there were "distinct society." Here we refer to the "unique character of Quebec society" and the reference that I find using that precise formulation is the Calgary declaration.

Is that from where you took it?

Ms McLellan: Yes.

Senator Fraser: Why? My personal preference is for "unique character of Quebec society," but you can tell me why?

Mr. Yves de Montigny, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law, Department of Justice: Yes, we took the expression directly from the Calgary declaration because at the time this proposed legislation was drafted that expression was most recent of this reality. In fact, whatever the words used, I think we all know what we are talking about. It is pretty consistent with the resolution adopted by both Houses. I do not think there is any fundamental difference in the concept that is being used just because the words are a little different.

Senator Fraser: My personal preference is for "unique character."

It might be worth getting on the record, Madam Chair, that the Calgary declaration was the subject of one of the most intensive public consultations I have ever seen in this country, in particular in Ontario and in the West. Thousands and thousands of people were consulted directly in meetings. Detailed discussions were held about it. They supported it, as did their legislatures.

Senator Cools: Perhaps the solution is for Parliament to discuss it some time.

Ms McLellan: Madam Chair, I realize that your committee will discuss this point among yourselves in the days ahead. However, I would like to add another aspect to what Senators Fraser and Beaudoin have said.

Let us look at what the late Chief Justice Brian Dickson said. He went so far as to say that, as a practical matter, entrenching formal recognition of Quebec's distinctive character in the Constitution would not involve a significant departure from the existing practice in our courts where the Supreme Court of Canada and the lower courts have recognized the central issue that we are discussing here.

Senator Beaudoin: Courts are part of the Constitution.

Senator Cools: We do not have to go into the politics of the entire issue. The fact is that that whole question of "unique character" to which the minister is referring has never really been canvassed or discussed properly on the floor of the chamber. That will be the right issue for another day.

I wish to make a couple of statements and to ask a couple of questions.

de se comporter en conséquence. Mais les termes employés étaient «société distincte». Ici, nous parlons de «caractère unique de la société québécoise» et la seule référence que j'ai trouvée qui emploie cette formulation précise est la déclaration de Calgary.

Est-ce là que vous avez puisé l'expression?

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Fraser: Pourquoi? Ma préférence personnelle va au «caractère unique de la société québécoise», mais pouvez-vous me dire pourquoi vous l'avez choisie?

M. Yves DeMontigny, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal, Droit public, ministère de la Justice: Oui, nous avons puisé l'expression directement dans la déclaration de Calgary car à l'époque où ce projet de loi a été rédigé, c'était l'expression la plus récente de cette réalité. En fait, quels que soient les mots employés, je crois que nous savons tous de quoi nous parlons. C'est assez proche de la résolution adoptée par les deux Chambres. Je ne pense pas qu'il y ait de différence fondamentale au niveau du concept, simplement les mots sont un peu différents.

Le sénateur Fraser: Ma préférence personnelle va à «caractère unique».

Il vaut peut-être la peine de signaler, madame la présidente, que la déclaration de Calgary a fait l'objet de l'une des consultations publiques les plus intenses qu'on ait jamais vu dans ce pays, en particulier en Ontario et dans l'Ouest. Des milliers et des milliers de personnes ont été consultées directement dans des réunions. Des discussions détaillées ont eu lieu sur ce sujet. Ces personnes ont donné leur aval à cette expression, tout comme les assemblées législatives provinciales.

Le sénateur Cools: Peut-être la solution serait-elle que le Parlement en débatte lui aussi un jour.

Mme McLellan: Madame la présidente, je sais que votre comité va discuter de ce point en son sein dans les jours qui viennent. J'aimerais toutefois ajouter un autre aspect à ce que les sénateurs Fraser et Beaudoin ont dit.

Regardons ce que disait feu le juge en chef Brian Dickson. Il est allé jusqu'à dire que, sur le plan pratique, l'intégration d'une reconnaissance formelle du caractère distinct du Québec dans la Constitution ne représenterait pas un changement majeur par rapport à la pratique actuelle de nos tribunaux, puisque tant la Cour suprême du Canada que les tribunaux inférieurs ont donné acte de cet élément central dont il est question ici.

Le sénateur Beaudoin: Les tribunaux sont établis par la Constitution.

Le sénateur Cools: Nous n'avons pas à aborder tout le côté politique de cette aspect. Le fait est que toute la question du caractère distinctif dont parle la ministre n'a jamais réellement été débattue au Parlement. Ce sera un sujet pour un autre jour.

J'aimerais formuler quelques remarques et poser quelques questions.

I was listening with some interest to the exchange between Senator Joyal and the minister on the question of marriage. Because time is precious now, I will not pursue that matter with the minister except to say that I hope that the minister is planning a most vigorous defence of the current state of the law. The current state of the law is that marriage is between a man and a woman. I only hope and trust that the minister and her department, along with the lawyers who will be taking the case forward, will be arguing vigorously in favour and in support of the law. It is the duty of the minister to uphold the law.

Ms McLellan: I understand.

Senator Cools: The question I should like to put you to is twofold, and I recognize that you must get to the House. I have many concerns about this bill. We have been told that this bill is the first of several. What I would like to find out from you is what sort of act of faith are you expecting from some of us to pass a part of a whole without really knowing what the whole is? In other words, it seems to me that, perhaps, we should have a better picture of the whole journey before we give total agreement to this part. I am not doubting you in any form or fashion; however, if you say it is such a huge undertaking, I want to know that what I am voting on at the beginning I will still be supportive of at the end, lest we get to the end and I discover that I made a mistake in the beginning.

Ms McLellan: The whole journey is defined for us. We know what the whole journey is. It is the existing body of statutes and regulations in Canada, and it will be those that we pass in the future. That is the journey. We must play catch up here.

We have this whole body of federal statute law and regulations, both of which has not always reflected the duality of our two legal traditions. As I indicated in my speech, we are dealing with a large portion of the challenge or the journey here, but we still have to catch up with approximately 350 statutes. We are dealing with 49 or so here, but we know the journey to deal with the past is 350. We hope, eventually, to be able to keep current on it so that when one drafts a law it is reflective of the two great traditions where needed. In that way, we will not have this backlog of statutes. We hope to be able to keep up. It is a big challenge, but that is the journey. It is dealing with the laws that are on the books now, some 350, plus various regulations and other things, as well as trying to keep current with the laws as they are passed by this body and the House of Commons.

That is the journey. It will be an ongoing journey because, as a law is passed that touches upon property and civil lights, we will want to ensure that when that law is drafted in French and English it reflects the principles and concepts of the two great systems. That is the journey on which we are all embarked.

Senator Cools: There is no time today, but I was always under the impression that the uniqueness and the distinctness meant precisely that what you have just described did not have to happen. This is how I have always read it historically. I have done a fair amount of reading on it, and that is what the uniqueness, as

J'ai écouté avec intérêt l'échange entre le sénateur Joyal et la ministre sur la question du mariage. Étant donné que le temps nous manque, je ne m'attarderai pas là-dessus avec la ministre sauf pour dire que j'espère qu'elle se prépare à défendre avec la plus grande vigueur l'état actuel du droit. L'état actuel du droit est que le mariage est contracté entre un homme et une femme. J'espère seulement que la ministre et son ministère, avec tous les avocats qui auront à intervenir, argueront vigoureusement en faveur de la loi. Il est du devoir de la ministre de défendre la loi.

Mme McLellan: Je comprends.

Le sénateur Cools: La question que je voudrais vous poser est double, et je n'oublie pas que vous devez vous rendre à la Chambre. J'ai de nombreuses réserves sur ce projet de loi. On nous dit qu'il est le premier d'une série. Vous nous demandez de faire un véritable acte de foi en escomptant que nous adoptions une partie d'un tout, sans réellement connaître le tout. Autrement dit, il faudrait peut-être nous donner une meilleure image de tout le voyage avant d'exprimer notre accord total avec cette partie. Ce n'est pas du tout que je vous soupçonne de quoi que ce soit, mais puisque vous dites que c'est une entreprise si énorme, j'aimerais bien savoir, au moment de voter au début, que rétrospectivement je serai toujours en faveur de ce que j'aurai adopté, plutôt que de découvrir à la fin que j'ai commis une erreur aujourd'hui.

Mme McLellan: Toute la route est clairement tracée. Nous connaissons le terrain à parcourir. C'est l'ensemble des lois et règlements du Canada et tous ceux que nous adopterons à l'avenir. Voilà le voyage à effectuer. Mais il faut commencer par un rattrapage.

Nous avons tout cet ensemble de lois et règlements fédéraux, dont aucun n'a toujours reflété la dualité de nos traditions juridiques. Comme je l'ai indiqué dans mon discours, nous abattons ici une grande partie du travail ou parcourons une bonne partie du terrain, mais nous avons encore à effectuer un rattrapage avec environ 350 lois. Nous nous occupons ici de 49, mais nous savons qu'il en reste encore 350 à adapter. Nous espérons finir par nous mettre à jour afin que, dorénavant, toutes les nouvelles lois rédigées reflèteront les deux grandes traditions partout où cela est nécessaire. De cette façon, nous n'accumulerons plus cet arriéré de lois. Nous espérons nous tenir à jour. C'est un grand défi, mais voilà le voyage. Il s'agit d'adapter les lois figurant déjà dans les statuts, au nombre de 350 environ, plus divers règlements et autres textes, tout en veillant à rendre conformes les lois nouvelles au fur et à mesure qu'elles seront adoptées par cette assemblée et par la Chambre des communes.

Voilà le voyage. Ce sera un travail continu, car chaque fois qu'une loi sera adoptée mettant en jeu les droits de propriété et civils, il faudra veiller à ce que son texte français et anglais reflète les principes et concepts des deux grands systèmes. Voilà le voyage dans lequel nous sommes tous embarqués.

Le sénateur Cools: Nous n'avons pas le temps d'en discuter aujourd'hui, mais j'ai toujours cru que le caractère unique et distinct signifiait précisément que ce que vous venez de décrire n'était pas nécessaire. Cela a toujours été mon interprétation historique. J'ai lu pas mal sur ce sujet et j'ai toujours cru que ce

you describe it, is supposed to mean, that "unique" means it does not have to be reflected in every single or every other aspect, but we can take up this term.

The term "distinct society" has a long history. Senator Joyal is absolutely right. It had an original political meaning. It is now intended, by those who want to push the law and the nation in that way, to become the foundation of a national construct for a nation. I caution our committee that we should proceed very carefully and very cautiously. I tell you, it is a very loaded expression.

Ms McLellan: We do not use the expression "distinct society." We talk of the unique character.

Senator Cools: Minister, we all know what went on in the so-called Calgary declaration. It was a new way of saying the same thing. We will visit that problem, believe you me.

Ms McLellan: I was not finished, senator.

The Chairman: I have Senator Nolin on the list and I have a question as well.

Senator Cools: I will be very quick.

You keep talking about Canada's role internationally. Maybe I am not grasping this, but I do not understand how this proposed legislation should have an international application. I was under the impression that international affairs in this country are really beyond provincial purview.

Ms McLellan: The bill does not apply internationally.

Senator Cools: There is a part of the preamble that deals with international things.

Ms McLellan: Yes, because one of the things that we should be very proud of as a country is that we have two of the great legal traditions of the world and two of the great languages of the world. This provides us with a remarkable opportunity to work around the world and to help around the world; but that does not mean that this law has any application outside the boundary of Canada. It does not. Let me be clear about that. The international aspect of this is the assets we have — at least, I see it as an asset — where we are able to work in the two traditions and the two languages. That is all I will say on that.

Senator Cools: I understand it. I just do not understand why that particular phenomenon is showing up in this law.

Among the groups of people or teams at the department that worked on this project, what is the proportion of civil law lawyers to common law lawyers? I am asking in terms of the whole project of harmonizing all the laws, and I am not sure what "harmonizing" means. I am just trying to figure out what the proportion is of civil law lawyers to common law lawyers.

Ms McLellan: The Civil Code Section is made up of civilists by definition, civilian civilists. They are all very civil people. The whole section is made up of people who are trained in the civil

caractère unique, pour reprendre votre terme, signifiait précisément que ce particularisme ne devait pas nécessairement être reflété dans chaque aspect du droit.

Le terme «société distincte» a une longue histoire. Le sénateur Joyal a tout à fait raison. Il possède un sens politique originel. Ceux qui veulent pousser le droit et la nation dans cette direction veulent en faire la fondation sur laquelle construire une nation. Je mets en garde les membres du comité et leur demande de faire preuve d'une grande prudence. Je vous le dis, c'est une expression très chargée.

Mme McLellan: Nous n'employons pas l'expression «société distincte». Nous parlons du caractère unique.

Le sénateur Cools: Madame la ministre, nous savons tous ce que visait cette déclaration de Calgary. C'était une nouvelle façon de dire la même chose. C'est un problème qui nous rattrapera, croyez-moi.

Mme McLellan: Je n'avais pas terminé, sénateur.

La présidente: J'ai le sénateur Nolin sur la liste et j'ai également une question.

Le sénateur Cools: Je serai très brève.

Vous ne cessez de parler du rôle international du Canada. Il y a peut-être quelque chose qui m'échappe, mais je ne comprends pas l'application internationale que pourrait avoir cette loi. J'avais l'impression que les affaires internationales dans ce pays échappent à la compétence provinciale.

Mme McLellan: Ce projet de loi ne s'applique pas à l'échelle internationale.

Le sénateur Cools: Une partie du préambule fait état d'une dimension internationale.

Mme McLellan: Oui, car une des choses dont nous pouvons être très fiers au Canada est que nous avons chez nous les deux grandes traditions juridiques du monde et deux des grandes langues du monde. Cela nous donne une possibilité remarquable d'être présents dans le monde et d'apporter notre concours dans le monde, mais cela ne signifie pas que cette loi s'applique en dehors des frontières du Canada. Ce n'est pas le cas, j'insiste là-dessus. La dimension internationale tient à cet atout que nous avons — du moins, je le considère comme un atout — qui nous permet de travailler dans les deux traditions et les deux langues. C'est tout ce que je puis dire là-dessus.

Le sénateur Cools: Je comprends. Ce que je ne comprends pas, c'est pourquoi ce phénomène particulier fait son apparition dans ce projet de loi.

Parmi les groupes ou équipes du ministère qui ont travaillé à ce projet, quelle est la proportion de juristes de droit civil et de juristes de common law? J'entends par là tout le projet d'harmonisation de toutes les lois, et je ne suis pas sûre de ce que l'on entend par «harmonisation». J'essaie de déterminer la proportion de juristes de droit civil et de juristes de common law.

Mme McLellan: La Section du Code civil est composée, par définition, de «civilistes» civils. Ce sont tous des gens très civils. Toute la section est composée de juristes formés en droit civil. Ils

law. They may also have a common law degree, but they are trained in the civil law and that is the nature of this section.

Of course, they work with people in the department. They work with legal services and other branches where in fact the lawyers are predominantly trained in the common law system. We are very proud of the fact that we have the number of civil law lawyers that we do. We will probably need more of them, quite truthfully, as this project develops. The proportion, though, in my total department is that common law lawyers would outnumber civil law lawyers by quite a large margin.

Senator Cools: On this project?

Ms McLellan: On this project. The civil law section is made up of civilly trained lawyers, but they work and interact with other sections of my department where there are predominantly common law lawyers.

Senator Cools: Thank you.

Senator Nolin: I have one comment and a question. First, as a Quebecer, I totally support the "whereas."

[*Translation*]

I am surprised that this unique or distinct character would be questioned. Questioning it will feed the political debate.

Senator Joyal: This is what we are here to do.

Senator Nolin: We are here to give consideration to a bill that will facilitate the harmonization of the two legal systems which have existed in Canada since 1774. It is high time that this be done and it must be done with due respect to historical evidence. Since we are going back into history, and this is part of my comment, it was Mr. Ryan who was first to bring this concept forward. He did not use the word "society" but the word "community."

Senator Joyal: "National community."

Senator Nolin: Exactly, "national community," and that was back at the time of the 1980 referendum, in January 1980. This is not my comment.

[*English*]

We heard a professor from the University of Montreal. We can ask those questions of your officials after, but before you leave, as a policy matter, one professor was Professor Fabien. You may have read some briefing notes about what he said. He was recommending highlighting the technique, first to clear some ambiguity between French common law and English civilist terms. I would appreciate a comment from you on that. He was also recommending the adoption of a lexicon in the process.

The Chairman: My question follows along that line. I was going to ask that they look at the observations on Bill S-4 that were given to us by Professor Fabien. There is appendix 1, better

peuvent également posséder un diplôme de common law, mais ils sont formés en droit civil, de par la nature même de cette section.

Bien entendu, ils travaillent la main dans la main avec d'autres juristes du ministère. Ils travaillent avec les services juridiques et d'autres directions dont les avocats sont principalement formés en common law. Nous sommes fiers du nombre de juristes de droit civil que nous avons. Il nous en faudra probablement davantage, très franchement, au fur et à mesure que ce projet avancera. Pour ce qui est de la proportion, au total, dans mon ministère, les juristes de common law sont sensiblement plus nombreux que ceux de droit civil.

Le sénateur Cools: Dans ce projet?

Mme McLellan: Dans ce projet. La section du droit civil est composée d'avocats civilistes mais ils travaillent et interagissent avec d'autres services de mon ministère où les juristes de common law prédominent.

Le sénateur Cools: Merci.

Le sénateur Nolin: J'ai un commentaire et une question. Premièrement, en tant que Québécois, je souscris totalement à «l'attendu».

[*Français*]

Je suis étonné que le caractère unique ou distinct soit remis en question. Le fait de le remettre en question alimentera le débat politique.

Le sénateur Joyal: On est ici dans ce but.

Le sénateur Nolin: On est ici pour adopter un projet de loi qui favorisera l'harmonisation des deux systèmes de droit au Canada depuis 1774. Il est grand temps qu'on le fasse et ce, justement, dans le respect des évidences historiques. Tant qu'à remonter dans l'histoire, toujours à l'intérieur de mon commentaire, c'est M. Ryan qui a été le premier à mettre de l'avant cette référence. Il n'utilisait pas le mot «société» mais le mot «communauté».

Le sénateur Joyal: «Communauté nationale».

Le sénateur Nolin: Exactement, «communauté nationale», et cela remonte avant le référendum de 1980, en janvier 1980. Ce n'est pas mon commentaire.

[*Traduction*]

Nous avons entendu un professeur de l'Université de Montréal. Nous pourrons revenir sur ces questions avec vos fonctionnaires plus tard, mais avant votre départ, j'aimerais votre réponse sur une question de principe. Nous avons entendu le professeur Fabien. Vous aurez peut-être lu quelques notes d'information sur son propos. Il recommandait la technique de la mise en exergue afin de lever l'ambiguïté entre certains termes français de common law et de termes anglais de droit civil. J'aimerais connaître votre point de vue à ce sujet. Il recommandait également la création d'un lexique.

La présidente: Ma question va dans le même sens. J'allais demander qu'ils se penchent sur les observations touchant le projet de loi S-4 faites ici par le professeur Fabien. Il y a

terminology; appendix 2, rectification of certain omissions; and appendix 3, problem of readability and proposed solution.

If the minister does not have time to answer this, perhaps we could get a written response.

Senator Nolin: Yes, it is only a matter of policy from the minister, because it will be brand new, another way to write laws. We are making history, so why not do the whole nine yards.

Ms McLellan: On your first point, if I understood you correctly, it was the same point raised by Senator Fraser in terms of highlighting. That is something that I want to go back and take a look at and see if we can do that.

Senator Nolin: You are not opposed to that in principle?

Ms McLellan: I am not opposed to it in principle, but I do want to see if there are various kinds of reasonable impediments to doing it and, if so, what they are. I am happy to do whatever I can to ensure that this is readily accessible to as many people as possible. I am quite happy to look at that and see if that is in fact something we could do in the context of this unique project, where one is obviously using language that is specific and perhaps not that commonly used and well known by some. I would be happy to look at that.

I am sorry, Madam Chair, did you have another issue?

The Chairman: I have a question about the terminology in appendices 1, 2 and 3, but I do not expect you to respond to them today.

Professor Fabien was certainly an expert in language and in the modern use of language in the Civil Code of Quebec. Perhaps you should look at that. There may be amendments arising out of that language.

Ms McLellan: Yes; absolutely. I have no problem doing that whatsoever. My officials will be happy to do that.

The Chairman: I thank you very much for coming here this afternoon.

Ms McLellan: I am sorry have to rush away, but if I am not in the House for the vote we all know what happens: I get into trouble. Thank you. It is always a pleasure to be here. I know I will be seeing much more of you over the weeks ahead. I look forward to that. My officials will stay here to answer any of your more technical questions.

The Chairman: Senators, I am in your hands. Do you want the officials to stay at the table to take some questions? We also have Professor Nicholas Kasirer waiting to appear before us.

Senator Nolin: Can we have their comments on the proposition made by Mr. Fabien?

[*Translation*]

Senator Nolin: Mr. Bisson, did you have time to look over this proposal?

l'annexe 1, préconisant une meilleure terminologie, l'annexe 2, qui demande la rectification de certaines omissions, et l'annexe 3, qui traite du problème de la lisibilité et propose une solution.

Si la ministre n'a pas le temps de répondre ici, elle pourra peut-être nous faire parvenir une réponse écrite.

Le sénateur Nolin: Oui, nous voudrions surtout connaître la position de principe de la ministre, car ce serait quelque chose d'entièrement nouveau, une autre façon de rédiger les lois. Puisque nous faisons quelque chose d'historique, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout.

Mme McLellan: Pour ce qui est du premier point, si je vous ai bien comprise, c'est le même que celui soulevé par le sénateur Fraser, la mise en exergue. Il faudrait que j'y réfléchisse pour voir si nous pourrions faire cela.

Le sénateur Nolin: Vous n'y êtes pas opposée par principe?

Mme McLellan: Je n'y suis pas opposée par principe, mais il faudrait voir s'il n'y a pas divers empêchements et quelle pourrait être leur nature. Je ferai tout mon possible pour assurer que ces textes soient facilement lisibles par autant de justiciables que possible. Je me pencherai donc volontiers là-dessus pour voir si nous pouvons faire quelque chose dans le contexte de ce projet très particulier, où l'on est amené à utiliser des termes singuliers qui ne sont peut-être pas d'usage courant et pas compris par tout le monde. Je me pencherai volontiers là-dessus.

Désolée, madame la présidente, aviez-vous une autre question?

La présidente: J'ai une question sur la terminologie dans les annexes 1, 2 et 3 mais je ne m'attends pas à ce que vous y répondiez aujourd'hui.

Le professeur Fabien est manifestement un expert du langage juridique et de l'emploi moderne du langage dans le Code civil du Québec. Vous voudrez peut-être prendre connaissance de ces annexes. Elles pourraient vous inciter à apporter quelques amendements.

Mme McLellan: Oui, absolument. Ce sera bien volontiers. Mes collaborateurs n'y manqueront pas.

La présidente: Je vous remercie d'avoir comparu devant nous cet après-midi.

Mme McLellan: Je suis désolée de devoir partir si vite, mais si je ne suis pas à la Chambre à temps pour le vote, nous savons tous ce qui arrivera: j'aurai des ennuis. Merci. C'est toujours un plaisir de me trouver ici. Je sais que nous nous reverrons encore souvent dans les semaines qui viennent. Mes collaborateurs resteront avec vous pour répondre à vos questions plus techniques.

La présidente: Sénateurs, je m'en remets à vous. Souhaitez-vous que les fonctionnaires restent pour répondre à certaines questions? Nous avons également le professeur Nicholas Kasirer qui attend de comparaître.

Le sénateur Nolin: Pourrions-nous avoir leur avis sur la proposition de M. Fabien?

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Monsieur Bisson, avez-vous eu le temps de regarder cette proposition?

Mr. Bisson: Yes, part of it, but not in full.

Senator Nolin: We would like your comments in due time — we know that this is all new and he himself mentioned that this is a novel technique — since the work we are doing here, and especially yours, would resonate beyond our borders. Since we are innovating, why not go all the way? In Appendix 3 of his brief, he identifies a few noteworthy problems as well as some terminology issues.

[*English*]

Senator Cools: Could we have a copy of those comments made by Mr. Fabien? I tried to read the testimony but it was all in French.

The Chairman: This was handed out at the last meeting.

[*Translation*]

Senator Nolin: We would like to have you back to deal with this before the end of our work on this, especially on two aspects, the highlighting and the lexicon.

Mr. Bisson: As for the lexicon, I can answer right away. As soon as Bill S-4 is passed, the Department of Justice will establish a special Internet site on which we will publish free of charge a technical lexicon of civil law and common law, in both languages that will include over 200 harmonized terms in Bill S-4. This will be a way to publicize them.

I also mentioned in my presentation that we are working closely with the federal Translation Bureau and its Terminology Branch and that we are using TERMIUM, the federal terminology bank, as a tool to disseminate our work and our harmonized terms at the national and international level. So we are working on two fronts.

The Civil Code Section intends, as it forges ahead, to publish specialized lexicons of civil law and common law terms and their equivalencies. However, we cannot start publishing technical lexicons nor disseminating our work via TERMIUM before Parliament passes Bill S-4.

[*English*]

Senator Fraser: On this point, one of the things that really struck me when Professor Fabien drew this to our attention was that some of the words in question already have ordinary meanings that are not the meanings intended in their new role — for example, "security" in English, which is "charge" en français.

[*Translation*]

"Charge" also has a meaning in French, which is not necessarily the same as "security." I understand you intend to publish a lexicon on the Internet, and that will be very useful for people who know how to surf, but what about others who are not as sophisticated and who are trying to make sense of the language in the legislation?

M. Bisson: Oui, pour certaines questions, mais pas au complet.

Le sénateur Nolin: Nous aimerions recevoir vos commentaires en temps et lieu — nous comprenons que c'est tout nouveau, et lui-même disait qu'il s'agissait d'une technique originale — compte tenu du fait que notre travail, et surtout le vôtre, auront une résonance outre-frontières. Quant à innover, pourquoi pas! Surtout qu'à l'annexe 3 de sa note, il identifie quelques problèmes qui méritent définitivement qu'on s'y attarde, et il en va aussi de même sur le plan de la terminologie.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Pourrions-nous avoir une copie de ces propos tenus par M. Fabien? J'ai essayé de lire le compte rendu, mais c'était tout en français.

La présidente: Ce texte a été distribué lors de la dernière séance.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Nous aimerions vous revoir à ce sujet avant la fin de notre étude, entre autres sur deux points: les questions du marquage et du lexique.

M. Bisson: Pour ce qui est du lexique, je peux vous répondre tout de suite. Dès l'adoption du projet de loi S-4, le ministère de la Justice se propose d'établir un site Internet spécial sur lequel sera publié gratuitement un lexique spécialisé de droit civil et de common law, traduit dans les deux langues et comprenant au-delà de 200 termes harmonisés pour le projet de loi S-4. Il s'agira tout simplement d'en faire la publicité.

J'ai également mentionné dans ma présentation le fait que nous travaillons étroitement avec le Bureau fédéral de la traduction et la Direction générale de la Terminologie et que nous utilisons TERMIUM, la banque fédérale de terminologie, comme outil pour véhiculer nos travaux et nos termes harmonisés à l'échelle nationale et internationale. Nous travaillerons donc sur deux fronts.

La section du Code civil se propose, au fur et à mesure que les travaux progresseront, de publier des lexiques spécialisés d'équivalences de droit civil et de common law. Cependant, nous ne pouvons commencer à publier de lexiques spécialisés, ni à diffuser nos travaux via TERMIUM, tant que le Parlement n'aura pas sanctionné le projet de loi S-4.

[*Traduction*]

Le sénateur Fraser: À ce sujet, l'une des choses qui m'a réellement frappée lorsque le professeur Fabien a attiré là-dessus notre attention est que certains des mots en question ont déjà un sens dans la langue ordinaire qui n'est pas le même que dans le nouvel usage — par exemple, «security» en anglais, rendu par «charge» en français.

[*Français*]

«Charge» veut aussi dire quelque chose en français, et cela ne signifie pas nécessairement «security». Je comprends votre volonté de publier un lexique dans Internet, ce sera précieux pour les personnes qui savent y naviguer, mais pour les autres qui sont moins spécialisés et qui essaient de se débrouiller avec le texte de la loi, qu'en sera-t-il?

Mr. Bisson: We are going to look at that. We need to consult our colleagues, the legal drafters. Now, there are hundreds of thousands of pages of legislation to review. Should we start with the new harmonization bills? The whole body of law will need to be reviewed.

Senator Fraser: That would be a good idea.

Senator Beaudoin: The term "security" in this clause is used in the same sense as in the Civil Code.

Senator Nolin: It is used with the same meaning as "sûreté."

Senator Beaudoin: And also charges, mortgages, et cetera.

Mr. Bisson: My colleague, Alain Vauclair, worked on this part of the bill.

Mr. Alain Vauclair, counsel, Civil Code Section, Department of Justice: The word "sûreté" is mainly a generic term used both in common law and in civil law. The meaning it is given in civil law and in common law differs because the institutions are different, but lawyers of both civil law and common law know exactly what they mean in each case, even though the meaning changes from one system to another.

It is not unusual in federal legislation, where we want to reach the general public, to use generic terms such as "garantie" or "sûreté," which carry the same meaning as "security" or "guaranty."

Senator Beaudoin: I agree with that.

[*English*]

The Chairman: Are there any further questions of the department officials? If not, then I will thank you very much, gentlemen.

Professor, please join us at the table.

I wish to thank Professor Kasirer for coming here after several postponements and interruptions. The floor is yours, professor.

Professor Nicholas Kasirer, Research Centre of Private and Comparative Law, McGill University: First, I should like to express my gratitude to honourable senators for the opportunity to speak to this bill. I am a professor of law at McGill University. I teach civil law and common law. I teach in French and I teach in English. This bill speaks to me. I am pleased to have the occasion to sing its praises.

I find myself in broad agreement with the principles of methodology expressed in the proposed legislation. As a comparative lawyer and a jury linguist, I would commend the Minister of Justice and her department for this important initiative, which brings the forces of bijuralism and bilingualism to bear upon federal legislation in service of the four voices of Canadian private law; that is to say, the common law in French and English and the civil law in French and English.

[*Translation*]

It is both practical and fair that human qualities be attributed to the legislator in terms of the language of law. The metaphor of speech, for example, is present in the word parliament, which

M. Bisson: Nous allons étudier la question. Il faut consulter nos collègues légistes. Bien sûr, il y a des centaines de milliers de pages de texte législatif. Commencera-t-on avec les nouveaux projets de loi d'harmonisation? Tout le corpus serait à revoir pour faire cela.

Le sénateur Fraser: Ce serait une bonne idée.

Le sénateur Beaudoin: Le mot «sécurité» dans cet article est utilisé dans le même sens que ce même mot dans le Code civil.

Le sénateur Nolin: Il est utilisé dans le sens de «sûreté».

Le sénateur Beaudoin: Et aussi de charges, hypothèques et autres.

M. Bisson: Mon collègue, Alain Vauclair, s'est occupé de cette partie du projet de loi.

M. Alain Vauclair, avocat, Section du Code Civil, ministère de la Justice du Canada: Le terme «sûreté» est avant tout un terme générique utilisé tant en common law qu'en droit civil. Le contenu qu'on y accorde en droit civil ou en common law diffère parce que les institutions ne sont pas les mêmes, mais les juristes de droit civil ou de common law s'y retrouvent très facilement, bien que la réalité varie d'un auditoire à l'autre.

Il n'est pas hors du commun dans les lois fédérales, lorsqu'on veut viser le plus grand nombre, d'utiliser des termes génériques tels que garantie ou sûreté, qui sont des équivalents de «security» ou «guaranty».

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec cela.

[*Traduction*]

La présidente: Y a-t-il d'autres questions pour les fonctionnaires du ministère? Dans la négative, je vous remercie infiniment, messieurs.

Professeur, veuillez prendre place à la table.

Je tiens à remercier le professeur Kasirer d'être venu, après plusieurs reports et interruptions. Vous avez la parole, professeur.

M. Nicholas Kasirer, professeur, Centre de recherche en droit privé et comparé, Université McGill: J'aimerais tout d'abord exprimer ma gratitude aux honorables sénateurs de m'avoir invité à intervenir sur ce projet de loi. Je suis professeur de droit à l'université McGill. J'enseigne le droit civil et la common law. J'enseigne en français et j'enseigne en anglais. Ce projet de loi me parle. Je suis heureux de l'occasion de chanter ses louanges.

Je souscris largement au principe méthodologique qui préside à ce projet de loi. En tant que spécialiste de droit comparé et linguiste juridique, je félicite la ministre de la Justice et son ministère de cette importante initiative, qui met les forces du bijuridisme et du bilinguisme en action dans la législation fédérale, au service des quatre voix du droit privé canadien, soit la common law en français et en anglais et le droit civil en français et en anglais.

[*Français*]

Que l'on attribue des qualités humaines au législateur dans le langage du droit est à la fois pratique et juste. La métaphore de la parole, par exemple, est utilisée à l'endroit du Parlement de telle

means that the ability to speak is universally attributed to the legislator. If the legislator speaks, could we say that he sometimes sings? This is indeed the suggestion contained in the title of Bill S-4, which rightly speaks to the ambition of Parliament to harmonize federal law with the civil law of Quebec. My comments this afternoon deal precisely with this word: "harmonization," which is found in the short title of the bill.

This is one remarkable legislative metaphor. I commend the honorable senators for this poetic gem. I believe this is an invitation for us to meditate on the acoustic qualities, on the acoustic qualities of federal law being expressed, as I say, as a song with four voices, through the combined effect of the English and French official bilingualism and of the bijuralism based on the complementary character of provincial common law. In this new harmony, how should we understand the melodic goal of Parliament? In fact, the legislative metaphor of harmonization highlights two facets of this bill which draw attention on the importance and urgency of its passage.

Harmonization, as a musical technique, shows how the four voices of federal legislation are being fine-tuned with full respect being paid to bilingualism and bijuralism. My first comments will deal with the way the bill is being sung on a technical level. Secondly, the word "harmonize" refers to the values of tolerance, diversity and serenity which seem to be the symbolic foundation of Bill S-4. Therefore, I will deal in the second part with the symbolic function of the bill that is implicit in its harmonious spirit.

[*English*]

First then, what does "harmonization" imply as a matter of legislative technique? Harmony takes different forms in music theory. Multiple voices can come together as one or differently to achieve a unified effect. Quite plainly, the federal Parliament has chosen the model of polyphonic music as opposed to monophonic song for Bill S-4, and one presumes for the legislation that will be sung in this chamber hereafter.

By "polyphony" I mean that musical form whereby multiple voices, each singing in a different register, combine differently to form a musical whole. One thinks of the polyphonic music of Palistrina or de Lassus of the 14th and 15th centuries.

[*Translation*]

...multiple voices resounding in harmonious dissonance.

[*English*]

Polyphonic legislation would thus be the method by which the legislative song, as it were, emerges as a whole through the harmonious combination of four different voices — the common law in English and French and the civil law in English and French, which taken separately are radically different but taken together express the whole of the legislative norm.

The task is daunting, but it is the imperative of section 133 of the Constitution Act, 1867, which give French and English equal authority as expressions of legislative text and the coexistence of

sorte que la faculté de parler est universellement attribuée au législateur. Si le législateur parle, peut-on dire qu'il lui arrive à l'occasion de chanter? C'est bel et bien la suggestion faite dans le titre du projet de loi S-4, qui évoque très justement l'ambition du Parlement d'harmoniser le droit fédéral avec le droit civil du Québec. Mes quelques propos cet après-midi portent sur ce mot: «harmonisation», que l'on trouve dans le titre abrégé de la loi.

Voilà une rare métaphore législative. Je félicite les honorables sénateurs de cette sortie poétique. Il y a là, je crois, un signe que la loi nous invite à méditer ses qualités sonores et les qualités sonores de la législation fédérale exprimée comme je le dis en tant que chant à quatre voix par l'effet combiné du bilinguisme officiel anglais et français et du bijuridisme fondé sur le caractère supplétif du droit commun provincial. Dans cette nouvelle harmonie, comment comprendre le dessein mélodique du Parlement? En fait, la métaphore législative de l'harmonisation vient mettre en lumière deux facettes de cette loi qui signalent à mon avis l'importance et l'urgence de l'adopter.

L'harmonisation à titre de technique musicale indique la façon dont les quatre voix de la législation fédérale s'accordent dans le plus grand respect du bilinguisme et du bijuridisme. Mes premières remarques porteront sur la manière dont la loi est chantée sur le plan technique. Dans un deuxième temps, le terme «harmoniser» évoque les valeurs de tolérance, de diversité et de quiétude qui semblent soutenir l'assise symbolique du projet de loi S-4. Je m'adresserai donc, en deuxième partie, à la fonction symbolique de la loi qu'évoque son esprit harmonieux.

[*Traduction*]

Premièrement donc, qu'est-ce qu'implique «l'harmonisation», en tant que technique législative? L'harmonie prend différentes formes en théorie musicale. Des voix multiples peuvent se rejoindre pour se fondre en une seule ou rester séparées tout en produisant un effet unifié. Manifestement, le Parlement fédéral a choisi le modèle de la musique polyphonique, plutôt que du chant polyphonique pour le projet de loi S-4, et j'imagine pour les lois qui seront chantées dans cette Chambre ultérieurement.

Par «polyphonie» j'entends la forme musicale dans laquelle des voix multiples, chacune chantant sur un registre différent, se combinent de manière divergente pour former un tout musical. On songe à la musique polyphonique de Palistrina ou de de Lassus aux XIV^{e} et XV^{e} siècles.

[*Français*]

[...] multiples voix qui résonnent en discorde accordée.

[*Traduction*]

La législation polyphonique représente ainsi la méthode par laquelle le chant législatif, en quelque sorte, émerge comme un tout par le biais de la combinaison harmonieuse de quatre voix différentes — la common law en anglais et en français et le droit civil en anglais et en français, lesquels, pris séparément, sont radicalement différents mais qui, ensemble, expriment la totalité de la norme législative.

La tâche est impressionnante, mais elle est imposée par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui confère à l'anglais et au français un statut égal dans les textes de loi, et la

the common law and the civil law as varying bases of suppletive law for federal legislation that imposes this polyphonic legislative form.

Plainly, the former reality, in which the English text represents the common law and the French text represents the Civil Code, not only ignored the reality of a vibrant civil law culture in English in Quebec but also the promise of a common law culture in French outside of Quebec such that two of the voices of Canadian law were in some measure silenced.

[*Translation*]

I consider the effort of the choir of lawyers of the Department of Justice, who are with us here and who have been involved in the preparation of the bill, to be an immense success. Let us take for example the reformulation of the Federal Real Property Act, the Loi sur les immeubles fédéraux, combining four different voices, of Part III of Bill S-4. Let us not forget that the area to which this act applies, namely real estate law, is that area of private law where the divergence between common law and civil law is the most marked.

Rather than giving up ahead of time on this musical concert or than contenting ourselves with the counterpoint method, a harmonious interaction — I am quoting here from the preamble of the bill — is being established in the new texts. When we look, for example, at the long title being proposed for the Federal Real Property Act, we see that a word has been added to the English text, and that was mentioned earlier —

[*English*]

> — "immovable" added alongside "real property," which is a civil law idea alongside a common law idea, both of which evoke different physical and conceptual realities in law.

[*Translation*]

In the same way, the French text, with the addition of the words "biens réels" after "immeubles," seeks to add visibility and consistency to the act by adding a stock-phrase of common law in French.

[*English*]

Many other examples could be cited in service of establishing this technical harmony, instances of linguistic and conceptual dissonance that have been lessened in federal legislation. Given the time already devoted to the discussion, I would simply invite your questions on those if you have any. However, I would stress the quite remarkable achievement of members of the Department of Justice in this respect.

By way of example, one thinks of the idea of an "immovable" in civil law English now as the embodiment of real rights in the Romanist tradition that will be acknowledged throughout not only this proposed legislation but, one presumes, federal legislation, whereas the language of common law interests in the past was alone spoken to in the English text. By the same token, the French text no longer allies itself exclusively with the civilian and Romanist conceptions of rights and property but extends to the

coexistence de la common law et du droit civil comme fondement variable du droit supplétif, pour ce qui est de l'application de la législation fédérale, impose cette forme législative polyphonique.

À l'évidence, la réalité ancienne, où le texte anglais représentait la common law et le texte français le Code civil, il ignorait non seulement la réalité d'une culture de droit civil dynamique en anglais au Québec, mais aussi la promesse d'une culture de common law en français hors Québec, si bien que deux des voix du droit canadien étaient dans une certaine mesure réduites au silence.

[*Français*]

Je considère l'effort du choeur des légistes du ministère de la Justice, qui sont parmi nous et qui sont impliqués dans la préparation de la loi, comme une très grande réussite. Prenons à titre d'exemple l'exercice de reformulation de la Loi sur les immeuble fédéraux, the Federal Real Property Act, à quatre voix, de la Partie III du projet de loi S-4. N'oublions pas que le domaine d'application de la loi, le droit des biens, représente le secteur de droit privé où les divergences entre la common law et le droit civil sont les plus marquées.

Plutôt que de renoncer à ce concert musical à l'avance ou de se contenter de la méthode du contrepoint, l'interaction harmonieuse — je prends le mot du préambule de la loi — est établie dans les nouveaux textes. Lorsqu'on regarde, par exemple, le titre intégral proposé par la nouvelle Loi sur les immeubles fédéraux, on voit que dans le texte anglais on ajoute le mot, on l'a dit tout à l'heure...

[*Traduction*]

> ... «immovable», ajouté à côté de «real property», soit une notion de droit civil juxtaposée à une notion de common law, les deux évoquant en droit des réalités physiques et conceptuelles différentes.

[*Français*]

De la même manière, le texte français, en ajoutant l'expression bien réelle au mot «immeuble», cherche à donner de la visibilité et de la cohérence à la loi en ajoutant une expression consacrée de la common law en français.

[*Traduction*]

On pourrait citer maints autres exemples de la création de cette harmonie technique, des exemples de dissonance linguistique et conflictuelle que l'on atténue dans la législation fédérale. Étant donné le temps que j'ai déjà consacré à cette élément, je ne m'y attarderai pas plus et répondrai simplement à vos question là-dessus, le cas échéant. Toutefois, je veux souligner la remarquable réalisation sur ce plan des juristes du ministère.

Pour vous donner un exemple, la notion de «immovable» en droit civil anglais consacre dorénavant les droits réels de la tradition romaniste, qui sera reconnue ainsi non seulement dans le projet de loi mais aussi, on peut le supposer, dans toute la législation fédérale, alors que par le passé la langue des intérêts de common law n'était parlée que dans le texte anglais. De la même façon, le texte français ne s'aligne plus seulement et exclusivement sur les notions civiles et romanistes des droits et de la

full panoply of the regimes of estate and tenure in land that are as vibrantly felt in St. Boniface or Moncton as they are in Toronto.

[*Translation*]

See how the musical techniques vary at times. In those cases where a provision may apply in a common law province, for example, Parliament wisely lets common law sing solo. Clause 16, for example, of Bill S-4 modifies a provision of the former Federal Real Property Act. Previously, there were the terms "words of limitations," a common law concept. Today, in a provision that would not apply to Quebec but would benefit francophone common law lawyers outside Quebec, there appears the beautiful expression "terme de délimitation," an equivalent term for common law in French.

[*English*]

Moreover, it is important to stress that the federal Parliament has not renounced its own regulatory role in this respect. It is not only —

[*Translation*]

— following along in the footsteps of provincial law.

[*English*]

By way of example, I refer you to clause 11(5), which defines "immovable" to include a right under a lease. Now, this is not in keeping with the civilian concept of "immovable" whereby a right under a lease is immovable because it is a personal right in the civil law tradition. However, because, as I understand it, the intention of the federal legislation is more expansive than that, quite correctly and appropriately the federal Parliament has taken a departure from this civilian concept. Therefore, in a sense, what we see is a balanced approach to the recognition of values of uniformity and difference as they are felt across Canada.

[*Translation*]

Rather than simply listing examples, allow me to underscore the immense difficulty of the task undertaken by Parliament, which is the measure of its tremendous success.

[*English*]

Very few countries find themselves with the rich challenge of official bilingualism and bijuralism; fewer still have governments and parliaments talented enough to take up the challenge of expressing this legislatively. The preamble to this bill almost bashfully, in my view, evokes how the full development of our two major legal traditions gives Canadians a window on the world and facilitates international exchange.

To my mind, Bill S-4 is more of an open window on Canada than a window on the world, allowing Canada to take up its role as ambassador for comparative law. Anecdotally, I have been at international conferences in Europe over the past year where I have seen an intense interest in the civil law as it is expressed in English and the common law as it is expressed in French among European countries that are struggling with the reality of a

propriété, mais s'étend à toute la panoplie des régimes de propriété immobilière et foncière qui ont cours aussi bien à St. Boniface ou Moncton qu'à Toronto.

[*Français*]

Notez que les techniques musicales sont parfois variables. Là où une disposition ne peut s'appliquer dans une province de common law, par exemple, le Parlement prend la sage mesure de laisser la common law chanter seule. L'article 16, par exemple, de la loi S-4 modifie une disposition de l'ancienne Loi sur les immeubles fédéraux. Autrefois, on trouvait «words of limitations», un concept de common law. On ajoute aujourd'hui, dans une disposition qui n'aurait pas d'application au Québec mais pour le profit des juristes francophones de common law à l'extérieur du Québec, la belle expression «terme de délimitation», un terme équivalent pour la common law en français.

[*Traduction*]

En outre, il importe de souligner que le Parlement fédéral n'a pas renoncé à son propre rôle réglementaire à cet égard. Il n'est pas seulement...

[*Français*]

...à la remorque du droit provincial.

[*Traduction*]

Par exemple, je vous renvoie au paragraphe 11(5) du projet de loi, qui définit «immeuble» comme englobant les droits d'un locataire. Eh bien, cela est contraire au concept d'«immeuble» en droit civil, qui veut qu'un droit au titre d'un bail soit immobilier parce qu'il s'agit d'un droit personnel dans la tradition du droit civil. Toutefois, puisque, si je saisis bien, l'intention de la législation fédérale est plus expansive que cela, le Parlement fédéral, à juste titre, déroge à cette notion du droit civil. Nous voyons donc là une approche équilibrée, en un sens, de la reconnaissance des valeurs d'uniformité et de différence telles qu'elles sont pratiquées à travers le Canada.

[*Français*]

Plutôt que de limiter les exemples, permettez-moi de signaler l'immense difficulté de la tâche entreprise par le Parlement et la mesure de son grand succès.

[*Traduction*]

Très peu de pays sont confrontés aux somptueux défis du bilinguisme officiel et du bijuridisme; moins encore ont des gouvernements et des parlements suffisamment talentueux pour relever ce défi au niveau de leur législation. Le préambule du projet de loi fait état, avec presque trop de modestie à mon sens, du fait que le plein épanouissement de nos deux grandes traditions juridiques ouvre aux Canadiens une fenêtre sur le monde et facilite les échanges internationaux.

À mon avis, le projet de loi S-4 est davantage une fenêtre ouverte sur le Canada qu'une fenêtre ouverte sur le monde, permettant au Canada de jouer son rôle d'ambassadeur du droit comparé. Soit dit en passant, j'ai assisté à des conférences internationales en Europe l'année dernière et j'y ai rencontré un intérêt intense pour le droit civil exprimé en anglais et la common law exprimée en français de la part des pays européens aux prises

common private law for Europe. Canada is genuinely not just a window on the world, but this bill is an open window for the world on Canada.

Now, few good things are beyond improvement. As others before me have perhaps signalled, there are technical instances in which the bill might be improved. At a general level, may I observe that it is perhaps inappropriate for Parliament to put its full faith in the linguistic expression of the civil law as it is found in the Civil Code of Quebec in its most recent version. The Civil Code has been criticized within Quebec for some of its new vocabulary, particularly in English, so there is no reason to simply assume that the words used in the Civil Code are beyond reproach. I think federal draftsmen and women have the responsibility to reflect upon the appropriateness of civilian and common law terminology and not just simply assume that it is being properly used in Quebec.

For example, Quebec scholars working beyond the purview of the federal legislation have observed instances of dissonance in the Civil Code between the French and English text, as is often the case in Quebec legislation where the French and the English texts are poor mirror images of one another. It would be inappropriate and rather sad if the federal Parliament simply took the Quebec Parliament at its word.

I will give an example of a turn of phrase that finds itself in Bill S-4 that is not beyond criticism, as it is taken from the Civil Code. In clause 35 of the bill, which amends a portion of the law dealing with Crown liabilities, there is a provision dealing with instances where the Crown is liable for damages that, if it were a person, it would ordinarily be liable — a critical provision whereby the Crown distances itself from ordinary rules of immunity.

[*Translation*]

In the French text of the Act, that part which deals with the application of the principle in question to the province of Quebec says, and I quote:

> [...] le dommage causé par le fait des biens qu'il — the Crown — a sous sa garde ou dont il est propriétaire ou par sa faute à l'un ou l'autre de ses titres.

The words "par le fait des biens," drawn from clause 1463 of the Quebec Civil Code, are what interest me here. In fact, clause 1457 and subsequent clauses contain these terms. Let us look at the English text.

[*English*]

The damage resulting from the act of a thing in the custody of or owned by the Crown, et cetera.

[*Translation*]

"Le fait des biens."

avec la réalité d'un droit privé commun pour l'Europe. Le Canada, véritablement, n'est pas seulement une fenêtre sur le monde, mais ce projet de loi représente aussi une fenêtre sur le Canada pour le monde.

Cela dit, rares sont les bonnes choses que l'on ne pourrait pas améliorer encore. Comme d'autres l'ont peut-être signalé avant moi, certains aspects techniques du projet de loi pourraient être améliorés. Je ferai remarquer que, de manière générale, il n'est peut-être pas bon que le Parlement accorde une foi sans réserve à l'expression linguistique du droit civil telle qu'on la rencontre dans la version la plus récente du Code civil du Québec. Certains des termes nouveaux qu'il renferme ont été critiqués au Québec, particulièrement des termes anglais, si bien qu'il n'y a aucune raison de tenir pour acquis que les mots retenus par le Code civil sont au-delà de tout reproche. Je pense que les rédacteurs fédéraux ont la responsabilité de réfléchir au bien-fondé de la terminologie de droit civil et de common law, plutôt que de simplement considérer qu'elle est correctement employée au Québec.

Par exemple, des juristes québécois examinant des textes de loi non fédéraux ont observé des cas de dissonance entre les textes français et anglais du Code civil, comme c'est souvent le cas de la législation québécoise où les versions anglaise et française ne sont pas toujours le reflet fidèle l'une de l'autre. Il serait dommage que le Parlement fédéral fasse une confiance aveugle au Parlement du Québec.

Je donnerais un exemple d'une tournure que l'on retrouve dans le projet de loi S-4 qui prête à la critique, et qui est reprise du Code civil. Dans l'article 35 du projet de loi, qui modifie une partie de la loi relative à la responsabilité civile de l'État, on rencontre une disposition traitant des cas où la Couronne devient responsable d'un préjudice à l'instar d'une personne — une disposition primordiale dans laquelle l'État prend ses distances par rapport aux règles ordinaires d'immunité.

[*Français*]

Dans le texte français de la loi, la partie qui vise l'application du principe à la province de Québec, on y lit, et je cite:

> [...] le dommage causé par le fait des biens qu'il — l'État — a sous sa garde ou dont il est propriétaire ou par sa faute à l'un ou l'autre de ses titres.

L'expression «par le fait des biens» tirée de l'article 1463 du Code civil du Québec est celle qui m'intéresse. En fait, l'article 1457 et suivants emploient ce langage. Regardons le texte anglais.

[*Traduction*]

«The damage resulting from the act of a thing in the custody of or owned by the Crown», et cetera.

[*Français*]

«Le fait des biens».

[*English*]

"The act of a thing." This is a technical point, but it makes the broader point that we should not rely on the Quebec legislature to fix the vocabulary.

[*Translation*]

The word "fait," in French, refers to both the act and the omission to act. It is a lovely word that has no equivalent in English. The word used in English however

[*English*]

"Act" seems to be limited to merely the positive act and leaves out the very important instance, for example, where the Crown omits to do something that causes damage.

This dissonance between the French and English text as found in the Civil Code has already been remarked upon by scholars of the law of obligations in Quebec, again, at arms length from the work that honourable senators are doing. I cite this by way of example to make the point that legislators should not simply —

[*Translation*]

— buy sight unseen the lexicon of the Quebec Civil Code.

[*English*]

There are other instances where this same issue presents itself for some of the work that is ahead of the Department of Justice and eventually ahead of Parliament in these further stages that the Minister of Justice referred to earlier. One famous example is taken from the Divorce Act: the use of the word "custody" in the English text of the Divorce Act and its equivalent offered up in French as "la garde." "Custody" in the common law tradition and "la garde" in the civil law tradition do not mean precisely the same thing.

[*Translation*]

"La garde" represents a facet of parental authority, whereas "custody" is a overarching principle that extends beyond the simple physical presence of the children.

[*English*]

The problem is made more complicated by the fact that the civil law in English uses the term "custody" as an equivalent of the civilian concept of "la garde."

The problem for my colleagues behind me and eventually for my colleagues before me is what the federal Parliament should choose for its newly harmonized Divorce Act, which I imagine will be coming down the road. To my mind, and I cite this by way of example, this may be an opportunity for the federal Parliament to assert its legislative role in service of adopting a single and uniform rather than a harmonized rule for the whole of the country — if it is of the view that for children across Canada, notwithstanding the province in which their parents might find themselves in legal dispute, we would want one single rule. Similar issues present themselves in tax law where we might expect the legislative policy to turn more on uniformity than on difference. Again, I would invite honourable senators to reflect on

[*Traduction*]

«The act of a thing». C'est un problème technique, mais il souligne l'argument plus large que nous ne pouvons nous en remettre à l'assemblée législative du Québec pour les questions de vocabulaire.

[*Français*]

Le mot «fait», en langue française, évoque à la fois l'acte et l'omission. C'est un joli mot qui n'a pas d'équivalent en langue anglaise. Tandis que le mot de langue anglaise

[*Traduction*]

Le mot «act» semble être limité à un acte positif et omettre la possibilité très importante, par exemple, que l'État omette de faire quelque chose et qu'il en résulte un préjudice.

La dissonance entre le texte français et anglais du Code civil a déjà été signalée par les spécialistes du droit des obligations au Québec, et cela tout à fait indépendamment du travail que font les honorables sénateurs. Je cite ce cas à titre d'exemple pour montrer que le législateur ne peut pas simplement...

[*Français*]

...acheter les yeux fermés le lexique du Code civil du Québec.

[*Traduction*]

Il existe d'autres exemples où ce même problème se présentera lors du travail qui attend le ministère de la Justice et le Parlement pendant les étapes ultérieures dont la ministre de la Justice a fait état. Un exemple fameux tiré de la Loi sur le divorce: l'emploi du mot «custody» dans le texte anglais sur la Loi sur le divorce et l'équivalent français proposé: «la garde». «Custody» dans la tradition de common law et «la garde» dans la tradition de droit civil ne signifient pas exactement la même chose.

[*Français*]

«La garde» représente une facette de l'autorité parentale tandis que «custody» est un principe global qui toucherait au-delà de la simple présence physique des enfants.

[*Traduction*]

Le problème est encore compliqué par le fait que le droit civil anglais utilise le terme «custody» comme équivalent du concept civil de «la garde».

Le problème pour mes collègues, qu'ils me précèdent ou me succèdent, sera de savoir ce que le Parlement fédéral devrait choisir pour sa Loi sur le divorce nouvellement harmonisée, qu'il faudra bien introduire un jour. À mon avis, et je dis cela à titre d'exemple, ce pourrait être l'occasion pour le Parlement fédéral d'affirmer son rôle législatif au service de l'adoption d'une règle unique et uniforme plutôt qu'harmonisée pour l'ensemble du pays, s'il estime qu'il est dans l'intérêt des enfants de tout le Canada d'avoir une seule règle, quelle que soit la province dans laquelle les parents sont en litige. Des problèmes similaires existent en droit fiscal, où l'on peut s'attendre à ce que la politique législative privilégie l'uniformité plutôt que la différence. Encore une fois, j'invite les honorables sénateurs à réfléchir à l'équilibre à trouver

the balance between uniformity and harmony that should be achieved for which principles do not seem to be clearly expressed in the preamble of the legislation.

[*Translation*]

As I stated in my introduction, the meaning of the word "harmonization" extends well beyond its efficacy as a musical metaphor. Beyond technique, harmony brings into play values of coexistence, of diversity and of peace, while evoking a spirit of agreement, of a coming together in difference, that which this Act is based upon.

I further believe it should be underscored that beyond its importance in the area of legal technique, the Act is very important symbolically speaking. The fact that helping four different voices sing on a equal footing has a certain symbolic importance for Canada to my mind gives to the bill a certain iconic, that is to say symbolic, function, beyond technique.

[*English*]

This symbolic function is to display openly the possibility to ally difference within the project of Canadian federalism. It seems to me unquestionable, whatever one's politics, that this is a part of the legislative project. I am encouraged in this view by the fact that the former studies of federal legislation, after having pointed out its failings, have suggested that judges and scholars and lawyers were rarely ever confused by the technical problems presented by federal legislation. It would seem to me that the harmony we seek to address in this legislation might be less one of addressing true legal confusion and more one of addressing the symbols that are incarnated in the federal statute books, because symbols they are. It is fair to say and fair to think of the statutes of Canada as having this iconic or symbolic function. They stand as a symbol for coherence rather than uniformity of law in the federal jurisdiction across Canada's official legal and linguistic communities.

This iconic function is exemplified, for example, by the fact that the French and English texts stand side by side as equals in the federal statute books. This is a symbol sustaining a rule and an attitude of legal interpretation that treats, under section 133 of the Constitution, the two texts that look at each other, that find themselves in a measure of dialogue, as equals. This is to be contrasted, interestingly, with the legislative practice in Quebec where the French and English texts are no longer, since the mid-1960s, published side by side, again, whatever one's politics might be, which does a disservice to the rules of interpretation for Quebec law.

Mindful of this symbolic function, I would respectfully make two observations concerning possible improvement of this legislative project. The first is minor in appearance and I present it by way of a question. We know that the title of the Federal Real Property Act had to be altered to accommodate the common law in French and the civil law in English. However, I note that, in the expression chosen for the title of the act, the civil law and the

entre l'uniformité et l'harmonie, équilibre dont les principes ne semblent pas clairement exprimés dans le préambule du projet de loi.

[*Français*]

Comme je l'ai dit en guise d'introduction, la portée du mot «harmonisation» va bien au-delà de son efficacité à titre de métaphore musicale. Au-delà de la technique, l'harmonie évoque des valeurs de coexistence, de diversité et de paix, tout en soulignant un esprit d'accord, «a coming together in difference» qui est à la base de cette loi.

Sur le plan symbolique, je crois qu'il y a lieu de souligner, au-delà de l'importance de la loi sur le plan de la technique juridique, sa très grande importance. Puisque l'effort de faire chanter les quatre voix explicitement sur un pied d'égalité revêt une importance symbolique certaine au Canada, elle donne à ce projet de loi, à mon sens, une certaine valeur iconique, c'est-à-dire symbolique, au-delà de la technique.

[*Traduction*]

Cette fonction symbolique consiste à afficher ouvertement la possibilité de concilier les différences à l'intérieur du projet du fédéralisme canadien. Il me semble incontestable, quelle que soit la position politique que l'on adopte, que cela fait partie du projet législatif. Je suis conforté dans ce point de vue par le fait que les études antérieures de la législation fédérale, après avoir mis en lumière ses défaillances, ont conclu que les juges et spécialistes et avocats ont rarement été déroutés par les problèmes techniques que présente la législation fédérale. Il me semble que l'harmonie que l'on vise dans ce projet de loi consiste moins à lever une véritable confusion juridique et davantage à réaffirmer les symboles incarnés dans le corpus légal, car il s'agit bien de symboles. Je pense que l'on peut à juste titre attribuer aux lois du Canada cette fonction iconique ou symbolique. Elles sont un symbole de cohérence, plutôt que d'uniformité de la loi dans la sphère fédérale, applicable à toutes les communautés légales et linguistiques officielles du Canada.

Un exemple de cette fonction iconique, par exemple, réside dans le fait que les textes français et anglais sont présentés côte à côte dans les lois fédérales. C'est un symbole qui sous-tend une règle et une coutume d'interprétation juridique qui traite, sur un pied d'égalité, en vertu de l'article 133 de la Constitution, les deux textes qui se regardent l'un l'autre en une sorte de dialogue. Cela contraste, et c'est une caractéristique notable, de la pratique législative au Québec, où les textes français et anglais ne sont plus publiés côte à côte depuis le milieu des années 60, ce qui rend un piètre service, quel que soit le camp politique dans lequel on se place, aux règles d'interprétation du droit québécois.

Étant donné cette fonction symbolique, je formulerai respectueusement deux observations touchant une amélioration possible de ce projet législatif. La première est apparemment mineure et je la présente sous forme de question. Nous savons qu'il a fallu modifier le titre de la Loi sur les immeubles fédéraux pour l'adapter à la common law en français et au droit civil en anglais. Cependant, je relève que, dans le nouveau titre choisi

common law are reversed as they are presented in the titles, and I wondered if this was a conscious, symbolic gesture.

If you look, for example, at the short title of the act, as alluded to in clause 10, you will see that the title will henceforth be cited as the "Federal Real Property and Federal Immovables Act" in English.

[*Translation*]

La Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux.

In the French text, the French language comes first and civil law in French follows. Common law in French comes in second place. Why? In the English text, however, it is common law in English that comes first, followed by civil law in English. The majority having priority in each case, is this a symbol that Parliament wants to express by reversing the order in the two linguistic versions? This is a question I asked myself upon reading the bill.

[*English*]

Titles of legislation are themselves symbols. I address my second remark to the title of the bill itself. If we understand the purpose of the legislation as it was exposed to us earlier by the minister, and as the long title suggests, that is to ensure that each language version of federal legislation takes into account the common law and the civil law, why does the short title only make mention of the civil law?

I realize that the mandate of the Department of Justice was specifically focused on the civil law and the advent of the Civil Code of Quebec, but are they underselling the importance of their own work symbolically and of their own talents of which I am so admiring?

[*Translation*]

In order to explicitly recognize in the title of an Act the vigour of common law in French in Canada, I would, with all due respect, suggest the addition, after the word "harmonize," of an allusion to common law, so as to emphasize the real ambitions of the legislator.

In conclusion, let me say that I strongly support the initiative leading to the tabling of Bill S-4. This bill is a model of comparative legislative technique and is eloquent proof of the impressive talent contained within the Department of Justice and the expression of a wonderful legislative will on the part of the Canadian Parliament. We have here true recognition of the country's bilingualism and bijuralism. Canada could thus be an ambassador for comparative law.

I say, and this is the second remark of my conclusion, that the balance between a uniform melody on the one hand and the diversity of voices on the other will in my opinion be difficult to maintain in the future. I mentioned the fiscal context, which is of particular concern to me.

pour la loi, le droit civil et la common law sont inversés lorsqu'on passe de l'anglais au français, et je me demande s'il s'agit là d'un geste conscient, symbolique ou non.

Si vous regardez, par exemple, le titre abrégé tel qu'il apparaît à l'article 10, vous voyez qu'il est en anglais «Federal Real Property and Federal Immovables Act».

[*Français*]

La Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux.

Dans le texte français, la langue française vient en premier lieu et le droit civil en français suit. La common law en français vient en deuxième lieu. Pourquoi? Dans le texte anglais, par contre, c'est la common law en anglais qui vient d'abord puis le droit civil en langue anglaise qui vient en deuxième lieu. La majorité primant peut-être dans chaque cas, est-ce le symbole que le Parlement veut mettre de l'avant et inverser cela dans les deux textes linguistiques? C'est une question que je me suis posée à la lecture de la loi.

[*Traduction*]

Les titres des lois sont par eux-mêmes des symboles. Ma deuxième observation porte sur le titre de loi lui-même. Si l'on s'en tient au but du projet de loi tel que la ministre l'a expliqué, et comme l'annonce le titre au long, il s'agit d'assurer que chaque version de la législation fédérale prenne en compte et la common law et le droit civil. Dans ces conditions, pourquoi le titre abrégé ne fait-il état que du droit civil?

Je sais que le mandat du ministère de la Justice est focalisé spécifiquement sur le droit civil et l'avènement du Code civil du Québec, mais ne mésestime-t-il pas l'importance symbolique de son propre travail et les talents que j'admire tant?

[*Français*]

Afin de reconnaître explicitement dans le titre de la loi la vigueur de la common law en français au Canada, je proposerais, en tout respect, l'ajout, à côté du mot, chargé d'harmonisation, une allusion à la common law pour faire état des vrais ambitions du législateur.

En conclusion, j'appuie très fortement la démarche qui mène à la proposition du projet de loi S-4. C'est un modèle de la technique législative comparative et ceci fait état du talent impressionnant qui existe au sein du ministère de la Justice et d'une belle volonté législative du Parlement canadien. Il y a là une franche reconnaissance du bilinguisme et du bijuridisme. Celà ferait du Canada un ambassadeur du droit comparé.

Je note, deuxième remarque de ma conclusion, que l'équilibre entre la mélodie uniforme, d'une part, et la diversité des voix, d'autre part, sera, je crois, difficile à maintenir pour l'avenir. Je vous ai évoqué le contexte fiscal, notamment, qui m'inquiète.

[*English*]

As a third conclusion, care must be taken on an ongoing basis to measure all the features of the common law and the civil law culture not fully expressed in terminology.

It was observed earlier by Senator Beaudoin that not all of the civil law finds expression in the Civil Code. It is true, too, that the civil law style is one of the features that differentiates itself from the manner in which federal law generally is expressed.

[*Translation*]

Is the refined style of the Civil Code perhaps one of the values that we want to harmonize with federal legislation? Finally, the polyphonic image — the multiple voices — might serve as a reminder to us. There are perhaps other voices in Canadian law that have not yet official status. I am thinking of the voices of the Aboriginal peoples, who have a legal culture and at times a language that are not fully recognized in this Act. In your polyphonic endeavours, I am asking you to not limit your ambition.

Senator Joyal: I am tempted to take advantage of your wisdom and of your knowledge of both systems. In the redrafted version of the Civil Code of Quebec and in present-day common law, we see the new values expressed by the Quebec Civil Code. We take particular note of the respect of the individual and of a better balance within the legal trade, in other words the ability to maintain balanced relationships within the trade. There is explicit reference to the Charter of rights in the introduction to the Code. There is reference to the Charter of rights of Quebec, even if, in practice, the Canadian Charter of Rights and Freedoms is not mentioned. We all know that it applies in all areas and all relationships between the citizens and the state, in other words the Crown. In your view, where is the convergence or the resemblance between the two systems with regard to fundamental values?

Senator Nolin and myself studied law. We were trained in the tradition of the old Civil Code. This old Civil Code in a way fostered parental authority unequally between the two sexes and gave greater tangible value to immovable property as opposed to movable property. The notion of individual rights is completely absent from the consolidation, which was done in 1864. Various texts were the vehicles to transmit practices, usages and customs passed down from a period when hierarchical authority was a concept that infused all social relationships. Most fortunately, the new Code removed these out-of-date concepts from our civil legislation.

Could you, based upon your daily practice of comparative law, very briefly draw out a comparison of these two traditions? We have a very compartmentalized vision of the two systems despite the fact that there are very important nuances. You mentioned a few of them, particularly with regard to clause 35 or clause 10. Leaving aside these nuances, where do the two systems converge?

[*Traduction*]

Troisième conclusion, il conviendra de veiller sans relâche à prendre la mesure de tous les éléments de la culture de common law et de la culture de droit civil qui ne sont pas entièrement exprimés par la terminologie.

Le sénateur Beaudoin a fait remarquer tout à l'heure que le Code civil n'exprime pas la totalité du droit civil. Il est vrai également que le style du droit civil est l'une des caractéristiques qui le différencie de la manière dont le droit fédéral est généralement exprimé.

[*Français*]

Le style épuré d'un code civil ferait-il partie des valeurs qu'on tient à harmoniser au droit fédéral? Finalement, l'image de la polyphonie — multiples voix — nous sert de rappel. Il y a peut-être d'autres voix en droit canadien qui n'ont pas encore de statut officiel. Je pense aux voix des personnes autochtones avec une culture juridique et parfois une langue qui ne sont pas pleinement reconnues dans cette loi. Je vous dis, dans votre effort polyphonique, de ne pas limiter vos ambitions.

Le sénateur Joyal: Je suis tenté de profiter de votre sagesse et de votre connaissance des deux systèmes. Dans la refonte du Code civil du Québec et dans l'état actuel de la common law, on remarque les nouvelles valeurs exprimées par le Code civil du Québec. On note en particulier le respect de la personne et un meilleur équilibre du commerce juridique, c'est-à-dire la capacité de maintenir des rapports équilibrés dans le commerce. On remarque la référence explicite à la Charte des droits dans l'introduction du Code. On fait référence à la Charte des droits du Québec, même si en pratique la Charte des droits et libertés canadienne n'est pas mentionnée. On sait très bien qu'elle s'applique dans tous les domaines et rapports entre les citoyens et l'État — la Couronne. Quel est, d'après vous, l'élément de convergence ou de ressemblance qui existe entre les deux systèmes sur le plan des valeurs fondamentales?

Le sénateur Nolin et moi-même avons fait notre droit. Nous avons été formés d'abord dans la tradition de l'ancien Code civil. Celui-ci valorisait, d'une certaine façon, l'autorité parentale d'une manière inégale entre les sexes et donnait à la propriété des biens immobilier une valeur tangible plus marquée que celle des biens mobiliers. La notion de droits de la personne était totalement absente de la codification, qui a eu lieu en 1864. On transmettait dans des textes des pratiques, des usages et des coutumes provenant d'une époque où l'autorité hiérarchique était un concept qui infusait tous les rapports sociaux. Le nouveau Code, fort heureusement, a purgé nos lois civiles de ces concepts périmés.

À même votre pratique quotidienne du droit comparatif, pouvez-vous très brièvement faire le rapprochement comparé des deux traditions? On a une vision très compartimentée des deux systèmes bien qu'il existe des nuances importantes. Vous en avez exprimé quelques-unes, en particulier à l'article 35 ou à l'article 10. Au-delà de ces nuances, où se rejoignent les deux systèmes?

Mr. Kasirer: That is a very broad question. I will try to answer it in the context of the task you have before you. Quebec civil law is most certainly being modernized. The paternalism of the dark ages that you mention is no longer a factor, at least not formally.

However, in the modernization of civil law and the convergence of the values that are more or less markedly present, depending upon the legal field in which one works — for example contract law or respect of the person law — one can find these same values throughout western law, be it common law, civil law or whatever else.

It is important to understand that the task of the Quebec legislator has been a task of modernization while respecting what I would call the genius of the civil tradition.

Despite a certain convergence of ideas or of metajudicial values, when you come back down to earth and see the way in which these values are found expressed in law, there may be, despite this convergence, major differences between civil law and common law in Canada. This is why federal legislation must be crafted in such a way that we do not lose sight of the proper enforcement of federal laws, in Quebec or outside Quebec, because of this idea of laws that complete federal legislation when applied in a province.

Federal legislation is superimposed on a base of common law in civil law in Quebec and on a base of common law in common law outside Quebec. It is very important to be sensitive to what you designate under convergence, but also to be sensitive to what, in the conceptual language of civil law and common law, the federal legislator intends with the specificity of this language.

For example, Quebec civil law is perhaps one of the greatest innovations. In the area of property law, there were two elements: mortgages on real estate, mentioned earlier, and the establishment of a true trust within civil law in Quebec. There had been a partial trust under the old Code, but with the Quebec Civil Code, there is a true trust that works much in the way of the common law trust.

There are major differences, but what must be stressed here is that trusts are today possible under Quebec law. In the past, it was an impossibility conceptually, given the Romanist concept of property. Today, for example, in federal legislation, fiscal law, in English, often applies the classic distinction in law between "legal" and "beneficial ownership." I have a colleague here who is presently working on this. Today, with the convergence of values you mentioned, a trust is possible under Quebec law.

However, it is not enough to simply use the word "fiducie" in new fiscal law. Terminology will have to be chosen in civil law in English and in French and in common law in English and in French in order for federal legislation to apply throughout the country as the legislator intended. A balance — that I do not yet see — must be established between uniformity, specificity and diversity.

M. Kasirer: C'est une très grande question. J'essaierai d'y répondre en fonction de la pertinence du travail que vous avez à faire. Il y a à coup sûr une modernisation du droit civil du Québec. Le paternalisme de la grande noirceur que vous évoquez n'est plus de la partie, du moins formellement.

Toutefois, dans la modernisation du droit civil et la convergence de valeurs présente de façon plus ou moins marquée dépendant du secteur de droit dans lequel on travaille, tels la justice contractuelle ou le respect de la personne, on peut trouver ces mêmes valeurs à travers le droit occidental, que ce soit la common law, le droit civil ou autrement.

Il est important de souligner que l'œuvre du législateur québécois a été une œuvre de modernisation dans ce que je qualifierais de respect du génie de la tradition civiliste.

Malgré une espèce de convergence au niveau des idées ou des valeurs métajuridiques, lorsqu'on descend sur terre et que l'on voit la façon dont ces valeurs sont exprimées dans les textes de droit, il peut y avoir, malgré la convergence, des différences très importantes entre le droit civil et la common law au Canada. De telle sorte que la législation fédérale doit être très bien ficelée afin de ne pas perdre de vue la bonne application de la loi fédérale, au Québec ou à l'extérieur du Québec, en fonction de cette idée du droit supplétif qui est la complémentarité de la législation fédérale avec le droit provincial.

La législation fédérale se superpose sur un fond de droit commun en droit civil au Québec et se superpose sur un fond de droit commun en common law à l'extérieur du Québec. Il est très important d'être sensible à ce que vous évoquez en tant que convergence, mais également sensible à ce que, dans le langage conceptuel du droit civil et de common law, le législateur fédéral s'occupe de la spécificité de ce langage.

Par exemple, le droit civil du Québec est peut-être l'une des plus grandes innovations. En droit des biens il y en avait deux: l'hypothèque immobilière qui a été évoquée tout à l'heure et l'avènement d'une véritable fiducie pour le droit civil du Québec. Il y avait une vieille fiducie partielle sous l'ancien code, mais avec le Code civil du Québec nous avons une véritable fiducie qui fonctionne un peu à l'image de la fiducie de la common law.

Il y a des différences importantes, mais le point à souligner est que la fiducie est aujourd'hui possible en droit québécois. Autrefois, il était impossible de la concevoir sur le plan conceptuel, compte tenu de la conception romaniste de la propriété. Maintenant par exemple, en ce qui a trait à la législation fédérale, la loi fiscale utilise très souvent, dans le texte anglais, la distinction classique du droit entre «legal» et «beneficial ownership». J'ai un collègue ici qui travaille activement sur cette question. Aujourd'hui, avec la convergence de valeurs dont vous parlez, on peut voir une fiducie en droit québécois.

Mais cela ne suffit pas de dire simplement «fiducie» dans la nouvelle loi fiscale. Il faudra choisir un langage en droit civil en anglais et en français, en common law en français et en anglais, afin de faire en sorte que la loi fédérale s'applique comme le législateur l'entend, à travers le pays. En cherchant l'équilibre — et je ne le connais pas — à établir entre d'une part l'uniformité, la spécificité et la diversité.

Senator Joyal: Should the idea of complementarity with federal legislation, given the symbolic and iconic value of the bill, not be more formally reflected than it is at present in the bill's preamble? Finally, the preamble simply recognizes the existence of two systems and the role of the Canadian government is establishing a balance between them.

Mr. Kasirer: Am I not right in seeing a rather explicit allusion to the principle? Perhaps I am mistaken, and if that is the case my colleagues will correct me, but I see in the French text, in the fifth whereas:

Attendu:

Que, sauf règle de droit s'y opposant, le droit provincial en matière de propriété et de droits civils est le droit supplétif pour ce qui est de l'application de la législation fédérale [...]

In the preceding paragraphs, it is clearly established that civil law is both the common law and the civil law. The message that perhaps seems hidden or insignificant is of the utmost importance. A judge in Quebec, in cases where federal legislation is silent or for example does not define what real property is, as is done here, or only defines it partially, must use the supplementary law which is Quebec is the civil law and outside of Quebec is the common law. I see some reference to that here, but I am not a legal drafter and I do not know the importance that may have. That being said, I do fully understand your concern.

[*English*]

Senator Pearson: Thank you very much for your presentation. I found it delightful.

I had the interesting and challenging experience of being the co-chair of the joint parliamentary committee on child custody and access. I was struck by some of the concepts in the Quebec civil law and how useful they were for moving some of the ideas that we wanted to move into our recommendations. I am hoping that the changes in the law will have taken place before we have the harmonization stage on this legislation. I would like to get rid of the word "custody" entirely. However, we will see where that goes. I was interested in your reference to it.

What is here before us is small. However, one of our witnesses the other day threw out a line at the end of his presentation saying basically that marriage should fall under provincial jurisdiction. That is another issue about which we will not talk today. We know historically why divorce falls under the federal law.

In your experience in comparative law, have you seen in Quebec the impact of some of the concepts that were embedded in the common law tradition of the existing divorce law and its corollaries? I am hoping that there will be a fruitful interaction as we work toward new legislation.

Mr. Kasirer: It is a nice question, senator. I teach family law, and I teach it principally as a civilian. However, I have also taught common law family law.

Le sénateur Joyal: L'idée de complémentarité que joue la législation fédérale, compte tenu de la valeur symbolique et iconique du projet de loi, ne devrait-elle pas être reflétée plus formellement qu'elle ne l'est dans le préambule du projet de loi? Finalement, le préambule ne fait que constater l'existence des deux systèmes et le rôle du gouvernement canadien dans sa capacité de pouvoir assumer ce rôle d'équilibre des systèmes.

M. Kasirer: N'ai-je pas raison de voir une allusion assez explicite au principe. Peut-être que je me trompe, et mes collègues vont me corriger, mais je vois dans le texte français, pour les attendus 1 à 5:

Attendu:

Que, sauf règle de droit s'y opposant, le droit provincial en matière de propriété et de droits civils est le droit supplétif pour ce qui est de l'application de la législation fédérale [...]

Dans les paragraphes qui précèdent, on établit que le droit civil, de part et d'autre, est la common law ou le droit civil. Le constat qui peut s'avérer caché ou anodin est de toute première importance. Le juge au Québec, lorsque la loi fédérale ne dit rien ou ne définit pas par exemple ce qu'est l'immeuble, comme on le fait ici, ou bien qu'il ne le définit que partiellement, doit utiliser le droit supplétif qui au Québec est le droit civil, et à l'extérieur du Québec la common law. J'y vois une allusion, mais je ne suis pas légiste et je ne sais pas quelle ampleur cela doit prendre. Ceci dit, je comprends fort bien votre préoccupation.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: Merci beaucoup de votre exposé. Il m'a ravie.

J'ai vécu l'expérience intéressante et rude de coprésider le comité parlementaire mixte sur la garde des enfants. J'ai été frappée par certaines des notions du droit civil québécois et leur utilité s'agissant d'exprimer certaines des idées que nous voulions intégrer dans nos recommandations. J'espère que la refonte de cette loi interviendra avant la phase d'harmonisation de cette législation. J'aimerais que l'on se débarrasse entièrement du mot «custody». Mais enfin, nous verrons bien ce qu'il adviendra. J'ai été intéressée par la mention que vous en avez faite.

Ce que nous avons ici est une mesure restreinte. Cependant, l'un de nos témoins, l'autre jour, a dit en substance, à la fin de son exposé, que le mariage devrait relever exclusivement de la compétence provinciale. C'est un autre problème que nous n'aborderons pas aujourd'hui. Nous connaissons les raisons historiques qui font que le divorce relève du droit fédéral.

Selon votre expérience du droit comparé, avez-vous constaté au Québec l'impact de certains des concepts consacrés dans la tradition de common law dans laquelle s'inscrit la Loi sur le divorce actuelle et ses textes corollaires? J'espère qu'il y aura une interaction fructueuse au moment de refondre cette loi.

M. Kasirer: C'est une question intéressante, sénateur. J'enseigne le droit familial, et je l'enseigne principalement en tant que civiliste. Cependant, j'ai également enseigné le droit familial de common law.

The problem for a Quebecer faced with the use of the word "custody" is to determine whether it refers to that one aspect of the wider concept of parental authority, which it does in Quebec private law, alongside the duty to provide custody to educate and to supervise your children. These are thought of as the three tenets of parental authority, whereas in the common law tradition it is a different idea. In Quebec through the mid-1980s, we saw judges and even legal scholars — and certainly practitioners — import the language of the common law and the distinction that common law made, for example, between legal and physical custody when they were trying to make sense of how two parents who had split up had participated in the life of a child. Quebecers really blew it by importing when they did not need to import. It was Justice Beetz of the Supreme Court of Canada, in a brilliant decision in 1987, who made the point that the civilian concept of custody was such that it was allied necessarily to the physical presence of the child in the life of the custodial parent and that the non-custodial parent was not being denied rights. The civil law concept of parental authority was sufficiently rich and supple to acknowledge those rights.

You ask a nice question because it points out two things. The first is that the common law has no monopoly on legislative wisdom. Perhaps the civilian concept of parental authority is the one that the Divorce Act should use.

Second, and perhaps more seriously, here is an instance — to get back to Bill S-4 — where the federal legislature has to ensure about what it wants legislative policy to be. Do we want one rule for all Canadian children such that we will cut off provincial diversity at the pass insofar as it turns on the niceties of legal concepts? Or do we want to fall back on this idea of suppletive law, to which Senator Joyal referred, which would allow for a variation in the spirit of diversity that federalism in many other instances not only sustains but also promotes? To my mind, that instance, and perhaps the tax instance, are examples of federal jurisdiction where values of fairness across Canada are such that we want people treated in the exactly the same way.

The question you ask is one of legislative intent. That is your business, not mine.

Senator Pearson: I realize that. Thank you for putting those remarks on the record.

The Chairman: A very nice way to wrap up. I thank you very much, Professor Kasirer.

Mr. Kasirer: May I make one uninvited remark? Claude Fabien told me about his appearance here. He also mentioned that he had suggested this idea of un lexique de droit fédéral. He had mentioned at that time — and I would like to thank him publicly — that the centre of which I am a director at McGill University undertake the preparation of a private law dictionary in English and French, as it would be a natural place to work on this kind of problem.

I also want to speak to the concern that Senator Fraser expressed. I know a bit about her background as an editor, but the senator asked: Would it make the law more accessible? Would it

Le problème d'un québécois, placé devant le mot «custody» est de savoir s'il couvre cet aspect du concept plus large de l'autorité parentale, ce qui est le cas du droit privé québécois, en sus de l'obligation d'instruire et de superviser ses enfants. Ces trois éléments sont considérés comme les piliers de l'autorité parentale, alors que la notion est différente dans la tradition de common law. Au Québec, vers le milieu des années 80, on a vu les juges et même les juristes spécialisés — et certainement les praticiens — importer la langue de la common law et la distinction que fait cette dernière, par exemple, entre la garde juridique et la garde physique, s'agissant de déterminer la participation à la vie d'un enfant de chacun des deux parents qui se séparent. Les Québécois se sont réellement trompés lorsqu'ils ont importé, alors que ce n'était pas nécessaire. C'est le juge Beetz de la Cour suprême du Canada, dans une décision brillante de 1987, qui a fait remarquer que le concept civiliste de garde était tel qu'il supposait nécessairement la présence physique de l'enfant dans la vie du parent ayant la garde, sans que cela prive de ses droits le parent n'ayant pas la garde. La notion d'autorité parentale en droit civil est suffisamment riche et souple pour faire place à ces droits.

Votre question est intéressante parce qu'elle fait ressortir deux choses: la première est que la common law n'a pas le monopole de la sagesse législative. Peut-être faudrait-il utiliser dans la Loi sur le divorce le concept civil d'autorité parentale.

Deuxièmement, et c'est peut-être un enjeu plus important, voici un cas — pour en revenir au projet de loi S-4 — où le législateur fédéral doit décider de la politique législative qu'il veut suivre. Voulons-nous une seule règle pour tous les enfants canadiens, de telle façon que l'on endigue la diversité provinciale dans la mesure où cette dernière repose sur les subtilités des concepts juridiques? Ou bien voulons-nous nous raccrocher à cette idée d'un droit supplétif, dont le sénateur Joyal a fait état, qui permettrait des variations, dans cet esprit de diversité que le fédéralisme non seulement autorise mais promeut à d'autres égards? À mon sens, ce cas, et peut-être également celui de la fiscalité, sont des exemples d'une compétence fédérale où les valeurs de l'équité à l'échelle du Canada sont telles qu'il s'impose de traiter les gens exactement de la même façon.

La question que vous posez est celle de l'intention législative. C'est là votre affaire, pas la mienne.

Le sénateur Pearson: J'en ai conscience. Je vous remercie de vos propos.

La présidente: Une belle façon de conclure. Merci beaucoup, professeur Kasirer.

M. Kasirer: Puis-je faire une remarque spontanée? Claude Fabien m'a parlé de sa comparution ici. Il m'a dit avoir suggéré l'idée d'un lexique de droit fédéral. Il a préconisé — et je tiens à l'en remercier publiquement — que le centre de l'Université McGill que je dirige s'attelle à la rédaction d'un dictionnaire bilingue anglais et français de droit privé, puisqu'il est le lieu naturel pour entreprendre une telle tâche.

J'aimerais dire également un mot sur l'idée lancée par le sénateur Fraser. Je connais un peu ses antécédents d'éditrice, et elle demandait si on ne rendrait pas la loi plus accessible et

reduce the problems of interpretation if we used some kind of material device, such as italics or asterisks, to signal to readers? I will not take a position on that. However, I would be inclined to observe or to anticipate what I would expect to be resistance among members of the community who draft legislation, that is to say, those who hold — getting back to that symbolic appearance of the law — its pristine and uniform shape, being itself a value, and holding some of the authority of law is borne in its very feature. It is not an accident that the typeface of the Statutes of Canada is always the same because of the idea that the legislature speaks in a voice. Messing around with that comes at price. There may be an advantage to it. There will be one source of resistance among drafters, although perhaps the minister has such a control over her minions that that will be a small problem.

Senator Fraser: She said they would be happy to examine the question.

Mr. Kasirer: I noticed that.

Second, among members of the legal community I would also anticipate resistance, in particular in Quebec.

[*Translation*]

The bill is sacred in its form.

[*English*]

Again, there is a professional value in that. Mr. Bisson referred to the Web site and there are many other ways in which the interpretation of this new lexicon could be assured in a helpful way. One of the other techniques might be done without necessarily impinging upon this. Without using the language of religious law, texts are sacred in state law as well. I say that uninvited.

The Chairman: I thank you again for being patient with us and for coming back and forth here several times.

The committee adjourned.

réduirait les problèmes d'interprétation si on utilisait quelque procédé matériel, tel que des italiques ou des astérisques, pour signaler les changements au lecteur. Je ne prendrai pas position là-dessus. Toutefois, j'imagine que l'on se heurterait à une résistance de la part des rédacteurs des lois, c'est-à-dire de ceux qui sont attachés à la pureté et à l'uniformité de la forme, considérée comme une valeur en soi et d'où procède une partie de son autorité même — et cela nous ramène au caractère symbolique de la loi. Ce n'est pas par hasard que le caractère avec lequel les lois du Canada sont imprimées est toujours le même. Cela tient à l'idée que le législateur parle toujours d'une seule voix. Y déroger aurait un prix. Mais l'idée pourrait être intéressante. Il y aurait certainement de la résistance chez les rédacteurs, mais la ministre a peut-être suffisamment de pouvoir sur ses subordonnés pour l'imposer.

Le sénateur Fraser: Ils ont dit qu'ils y réfléchiraient volontiers.

M. Kasirer: Je l'ai remarqué.

Deuxièmement, je m'attends également à une résistance chez les juristes, en particulier au Québec.

[*Français*]

La loi est quelque chose de sacré quant à sa forme.

[*Traduction*]

Encore une fois, cela s'explique par un intérêt professionnel. M. Bisson a fait état du site Internet et il y a beaucoup d'autres façons dont on pourrait assurer la diffusion de ce nouveau lexique. Ces techniques ne s'excluent pas nécessairement les unes des autres. Sans vouloir emprunter au droit canon, les textes des lois d'État sont eux aussi sacrés. Je fais cette remarque de ma propre initiative.

La présidente: Merci encore de la patience dont vous avez fait preuve à notre égard, avec tous les contretemps que nous avons connus.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid Post payé
Lettermail Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice Canada:

Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section;

Yves DeMontigny, Special Advisor to the Senior Assistant, Deputy Minister, Public Law;

Alain Vauclair, counsel, Civil Code Section.

Academic:

Professor Nicholas Kasirer, Research Centre of Private and Comparative Law, McGill University.

Ministère de la Justice du Canada:

Alain Bisson, avocat général principal, Section du Code civil;

Yves DeMontigny, conseiller spécial au sous-ministre, adjoint principal, Droit public;

M. Alain Vauclair, avocat, Section du Code Civil.

Du milieu universitaire:

M. Nicholas Kasirer, professeur, Centre de recherche en droit privé et comparé, Université McGill.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

A1
C24
32

First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, March 21, 2001
Thursday, March 22, 2001
Wednesday, March 28, 2001

Issue No. 3

Third, fourth and fifth meetings on:
Bill S-4, Federal Law-Civil
Law Harmonization Act, No. 1

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-4)

WITNESSES:
(*See back cover*)

38052-38057-38065

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 21 mars 2001
Le jeudi 22 mars 2001
Le mercredi 28 mars 2001

Fascicule nº 3

Troisième, quatrième et cinquième réunions concernant:
Le projet de loi S-4, Loi d'harmonisation nº 1 du droit fédéral avec le droit civil

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-4)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Grafstein
Atkins	Gustafson
Buchanan, P.C.	Joyal, P.C.
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Cools	Moore
Fraser	Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*March 15, 2001*).

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*March 15, 2001*).

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick substituted for that of the Honourable Senator Cools (*March 28, 2001*).

The name of the Honourable Senator Gustafson substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*March 28, 2001*).

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Fitzpatrick (*March 28, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Grafstein
Atkins	Gustafson
Buchanan, c.p.	Joyal, c.p.
* Carstairs, c.p., (ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Cools	Moore
Fraser	Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 15 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 15 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 28 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Gustafson est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 28 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Cools est substitué à celui de l'honorable sénateur Fitzpatrick (*le 28 mars 2001*).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 21, 2001
(4)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:55 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Panel of Academics:

Mr. Michael Behiels, Ph.D., Department of History, University of Ottawa;

Mr. Max Nemni, Ph.D., Professor, Department of History, Laval University.

Academic:

Jean-François Gaudreault-DesBiens, Ph.D., Professor, Faculty of Law, McGill University.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 7, 2001, the committee proceeded to study Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law *(See Issue No. 1, Wednesday, February 21, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

The Honourable Senator Milne introduced the witnesses and the Honourable Senator Beaudoin, Deputy Chair, took the Chair.

Professor Max Nemni and Professor Michael Behiels made opening statements and answered questions.

At 5:15 p.m., the Honourable Senator Milne resumed the Chair.

The Honourable Senator Fraser objected to certain statements made by Professors Nemni and Behiels and asked that they retract them.

The Honourable Senator Cools raised a Point of Order, stating that the witnesses may not be asked to retract their statements.

Professors Nemni and Behiels continued to answer questions.

Professor Gaudreault-DesBiens made an opening statement and answered questions.

At 6:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 21 mars 2001
(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 55 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (10).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Panel d'universitaires:

M. Michael Behiels, Ph.D., département d'histoire, Université d'Ottawa;

M. Max Nemni, Ph.D., professeur, département d'histoire, Université Laval.

Universitaire:

M. Jean-François Gaudreault-DesBiens, Ph.D., professeur, faculté de droit, Université McGill.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 7 février 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule nº 1 du mercredi 21 février 2001.*)

L'honorable sénateur Milne présente les témoins et l'honorable sénateur Beaudoin, vice-président, prend le fauteuil.

Le professeur Max Nemni et le professeur Michael Behiels font des déclarations et répondent aux questions.

À 17 h 15, l'honorable sénateur Milne reprend le fauteuil.

L'honorable sénateur Fraser fait objection à certaines déclarations des professeurs Nemni et Behiels et leur demande de les rétracter.

L'honorable sénateur Cools fait un rappel au Règlement et affirme que l'on ne peut demander à des témoins de revenir sur leurs déclarations.

Les professeurs Nemni et Behiels continuent de répondre aux questions.

Le professeur Gaudreault-DesBiens fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, March 22, 2001
(5)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pearson (8).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice of Canada:

Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section;

Yves DeMontigny, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law;

Alain Vauclair, General Counsel, Civil Code Section;

France Allard, General Counsel Comparative Law, Director, Legislation Services Branch;

Louise Maguire-Wellington, Legal Counsel, Civil Code Section;

Guy Faggiolo, General Counsel, Civil Code Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 7, 2001, the committee proceeded to study Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law (*See Issue No. 1, Wednesday, February 21, 2001 for full text of the Order of Reference*).

It was moved by the Honourable Senator Cools, — That the letter and appendices sent by Mr. Alain Bisson to the committee be appended to the Minutes of this meeting.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

Alain Bisson, Yves DeMontigny, Alain Vauclair, France Allard, Louise Maguire-Wellington and Guy Faggiolo answered questions

At 1:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 22 mars 2001
(5)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (8).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice du Canada:

Alain Bisson, avocat général principal, Section du Code civil;

Yves DeMontigny, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal, Droit public;

Alain Vauclair, avocat général, Section du Code civil;

France Allard, avocate générale, Droit comparatif, directrice, Direction des services législatifs;

Louise Maguire-Wellington, conseillère juridique, Section du Code civil;

Guy Faggiolo, avocat général, Section du Code civil.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 7 février 2001, le comité examine le projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule nº 1 du mercredi 21 février 2001*).

Il est proposé par l'honorable sénateur Cools — Que la lettre et les annexes envoyées par M. Alain Bisson au comité soient annexées au procès-verbal de la réunion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Alain Bisson, Yves DeMontigny, Alain Vauclair, France Allard, Louise Maguire-Wellington et Guy Faggiolo répondent aux questions.

À 13 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, March 28, 2001
(6)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:40 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fitzpatrick, Fraser, Grafstein, Gustafson, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pearson (11).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 7, 2001, the committee proceeded to study Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law *(See Issue No. 1, Wednesday, February 21, 2001 for full text of the Order of Reference)*.

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-4.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That the preamble stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 stand postponed.

It was agreed, — That clauses 2 and 3 carry.

It was agreed, — That clauses 4 to 7 carry, on the following division:

YEAS: Milne, Beaudoin, Buchanan, Cools, Fraser, Moore, Pearson — 7

NAYS: Joyal — 1

ABSTENTIONS: Grafstein, Gustafson — 2.

It was agreed, — That clauses 8 to 178 carry.

It was agreed, — That clause 1 carry.

The Honourable Senator Grafstein moved, — That Bill S-4, in the preamble, be amended:

(*a*) on page 1, by deleting the preamble; and

(*b*) in the English version of the enacting clause, on page 2, by replacing line 1 with the following:

"Her Majesty, by and."

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Grafstein, it was negatived on the following division:

YEAS: Cools, Grafstein, Joyal, Moore — 4

NAYS: Milne, Beaudoin, Buchanan, Fraser, Pearson — 5

ABSTENTIONS: Gustafson — 1.

OTTAWA, le mercredi 28 mars 2001
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 40, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fitzpatrick, Fraser, Grafstein, Gustafson, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (11).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 7 février 2001, le comité examine le projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule nº 1 du mercredi 21 février 2001*).

Il est convenu — Que le comité étudie le projet de loi S-4 article par article.

Il est convenu — De réserver le titre.

Il est convenu — De réserver le préambule.

Il est convenu — De réserver l'article 1.

Il est convenu — D'adopter les articles 2 et 3.

Il est convenu — D'adopter les articles 4 à 7, selon le partage des voix suivant:

POUR: Les sénateurs Milne, Beaudoin, Buchanan, Cools, Fraser, Moore et Pearson — 7

CONTRE: Le sénateur Joyal — 1

ABSENTIONS: Les sénateurs Grafstein et Gustafson — 2.

Il est convenu — D'adopter les articles 8 à 178.

Il est convenu — D'adopter l'article 1.

L'honorable sénateur Grafstein propose — Que le projet de loi S-4, dans son préambule, soit modifié:

a) aux pages 1 et 2, par suppression du préambule; et

b) dans la version anglaise de la formule d'édiction, à la page 2, par substitution, à la ligne 1, de ce qui suit:

«Her Majesty, by and».

L'amendement du sénateur Grafstein, mis aux voix, est rejeté selon le partage des voix suivant:

POUR: Les sénateurs Cools, Grafstein, Joyal et Moore — 4

CONTRE: Les sénateurs Milne, Beaudoin, Buchanan, Fraser et Pearson — 5

ABSTENTIONS: Le sénateur Gustafson — 1.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-4, in the preamble, be amended:

(*a*) by adding before line 1 the following:

"WHEREAS Canada is exceptionally enriched by the coexistence of two legal traditions, the common law and the civil law;

WHEREAS the common law and the civil law must each grow and develop in English and French to find their fullest expression in a Canadian context;"

(*b*) by replacing lines 4 to 7 with the following:

WHEREAS the *Civil Code of Québec* is the principal expression of the civil law tradition in Canada;" and

(*c*) by addition after line 22, the following:

WHEREAS the objective of the Government of Canada is to facilitate the full development in federal legislation of the common law and civil law traditions in their English and French versions;"

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was negatived on the following division:

YEAS: Cools, Grafstein, Joyal, Moore — 4

NAYS: Milne, Beaudoin, Buchanan, Fraser, Gustafson, Pearson — 6.

The Honourable Senator Moore moved, — That Bill S-4, in the preamble, be amended on page 1, lines 15 and 16:

(*a*) by deleting the words "a window on the world"; and

(*b*) by inserting in the place and stead thereof the words "enhanced opportunities world-wide."

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Moore, it was negatived on the following division:

YEAS: Grafstein, Joyal, Moore, Pearson — 4

NAYS: Milne, Beaudoin, Buchanan, Fitzpatrick, Fraser, Gustafson — 6.

It was agreed, — That the preamble carry, on the following division:

YEAS: Milne, Beaudoin, Buchanan, Fitzpatrick, Fraser, Gustafson, Pearson — 7

NAYS: Grafstein, Joyal, Moore — 3.

It was agreed, — That the Title carry.

It was agreed, — on division, — That this Bill be adopted without amendment.

The Honourable Senator Pearson moved, — That an observation be included citing the proposal in the Minister's letter dated March 20 to the Chair, to add the following paragraph to the Summary of the Bill:

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-4, dans son préambule, soit modifié:

a) par adjonction, avant la ligne 2, de ce qui suit:

«que la coexistence de deux traditions juridiques, le droit civil et la common law, apportent au Canada un enrichissement exceptionnel;

qu'il est essentiel, pour assurer l'expression la plus complète du droit civil et de la common law dans le contexte canadien, que les deux traditions juridiques évoluent et s'épanouissent à la fois en français et en anglais;»

b) par substitution, aux lignes 5 à 9, de ce qui suit:

que la tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*;» et

c) par adjonction, après la ligne 22, de ce qui suit:

que le gouvernement du Canada a pour objectif de faciliter le plein épanouissement des traditions de droit civil et de common law dans les versions française et anglaise de la législation fédérale;»

L'amendement de l'honorable sénateur Joyal, mis aux voix, est rejeté selon le partage des voix suivant:

POUR: Les sénateurs Cools, Grafstein, Joyal et Moore — 4

CONTRE: Les sénateurs Milne, Beaudoin, Buchanan, Fraser, Gustafson et Pearson — 6.

L'honorable sénateur Moore propose que le projet de loi S-4 soit modifié, dans son préambule, à la page 1, ligne 18:

a) par suppression des mots «une fenêtre sur le monde»; et

b) par substitution des mots «des perspectives nouvelles dans le monde entier».

L'amendement du sénateur Moore, mis aux voix, est rejeté selon le partage des voix suivant:

POUR: Les sénateurs Grafstein, Joyal, Moore et Pearson — 4

CONTRE: Les sénateurs Milne, Beaudoin, Buchanan, Fitzpatrick, Fraser et Gustafson — 6.

Il est convenu — D'adopter le préambule, selon le partage des voix suivant:

POUR: Les sénateurs Milne, Beaudoin, Buchanan, Fitzpatrick, Fraser, Gustafson et Pearson — 7

CONTRE: Les sénateurs Grafstein, Joyal et Moore — 3

Il est convenu — D'adopter le titre.

Il est convenu — D'adopter le projet de loi sans amendement à la majorité des voix.

L'honorable sénateur Pearson propose d'ajouter au sommaire du projet de loi le paragraphe suivant, qui reprend la proposition faite par la ministre dans sa lettre datée du 20 mars adressée à la présidente:

"Generally, in provisions that describe a legal concept by using a common law term and a civil law term, the common law term appears first in the English version and the civil law term appears first in the French version. Examples of this are "real property and immovables" in the English version and "immeuble et biens réels" in the French version."

«En général dans les dispositions où une notion juridique s'exprime par l'usage d'un terme de droit civil et d'un terme de common law, le terme de droit civil est mentionné le premier dans la version française et le terme de common law, le premier dans la version anglaise. Par exemple, on retrouvera «immeuble et biens réels» dans la version française et «real property and immovables» dans la version anglaise.»

The question being put on the motion, it was agreed.

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed, — That the Chair report this Bill with the observation at the next sitting of the Senate.

Il est convenu — Que la présidente fasse rapport du projet de loi avec cette observation à la prochaine séance du Sénat.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 29, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, has, in obedience to the Order of Reference of February 7, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following observation:

Your Committee notes that, pursuant to the letter of March 20, 2001, sent to the Honourable Lorna Milne, Chair, the Honourable Anne McLellan, Minister, proposes to add a paragraph to the Summary of Bill S-4, as follows:

"Generally, in provisions that describe a legal concept by using a common law term and a civil law term, the common law term appears first in the English version and the civil law term appears first in the French version. Examples of this are "real property and immovables" in the English version and "immeuble et biens réels" in the French version."

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 29 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, a, conformément à l'ordre de renvoi du 7 février 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec l'observation suivante:

Votre Comité note que, dans la lettre du 20 mars 2001 envoyée à l'honorable Lorna Milne, présidente du Comité, l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice, propose l'addition du paragraphe suivant au résumé du projet de loi S-4:

«En général, dans les dispositions où une notion juridique s'exprime par l'usage d'un terme de droit civil et d'un terme de common law, le terme de droit civil est mentionné le premier dans la version française et le terme de common law, le premier dans la version anglaise. Par exemple, on retrouvera «immeuble» suivi de «biens réels» dans la version française et «real property» suivi de «immovables» dans la version anglaise».

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 21, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, a First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 3:55 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Colleagues, we have before us today two witnesses, Professor Michael Behiels and Professor Nemni.

I apologize because I must leave this meeting. Senator Beaudoin will take the chair when I leave. However, he also must leave shortly after 4 o'clock. At that point, I should like agreement from the committee that Senator Moore take the chair. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I give the floor over to the witnesses, to make their points in whichever order they care to begin, and I shall turn the chairmanship over to Senator Beaudoin.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

Mr. Max Nemni, Ph.D., Professor, Department of History, Laval University: Mr. Deputy Chairman, I am honoured to have been invited to say a few a few words. I would like to introduce myself briefly. I am neither a lawyer nor a specialist in constitutional law, but a professor of political philosophy and Canadian politics at Laval University. My recent fields of interest are the study of liberalism and the use of nationalism for political purposes.

I have a few comments about this bill, especially the preamble and one of its whereas clauses. First, the concept of harmonization seems excellent to me, and not only on a technical level. I have read the comments of senators Beaudoin, De Bané, Joyal and others. In this regard, they seemed very eloquent to me.

I wish to underline the very positive aspect of the reform in terms of Canadian unity and the unique character, I would say even the remarkable, nature of our country. In this country we have the two most important judicial systems in the world. That is something to be proud of. Both systems work very well despite the separatist wishful thinking of a few groups in Quebec, and, more recently, of a few groups in Alberta; harmony reigns. It seems to me that the recognition of this very unique and very positive Canadian character would reinforce the pride of Canadians and the admiration that citizens of other countries throughout the world have for Canada.

One of the proposed amendments wants to recognize the unique character of Canada from this point of view; that seems very good to me.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, se réunit aujourd'hui à 15 h 55 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, nous accueillons aujourd'hui deux témoins, M. Michael Behiels et M. Nemni.

Je dois quitter la réunion, et je m'en excuse. À mon départ, le sénateur Beaudoin assumera la présidence. Cependant, il devra lui-même partir peu après 16 h. À ce moment, j'aimerais que le comité accepte que la présidence soit confiée au sénateur Moore. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je cède maintenant la parole aux témoins, que j'invite à intervenir dans l'ordre qui leur convient. Je cède maintenant la présidence au sénateur Beaudoin.

Le sénateur Gerald-A. Beaudoin (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

M. Max Nemni, Ph.D., professeur, département d'histoire, Université Laval: Monsieur le vice-président, je suis honoré d'avoir été invité à dire ces quelques mots. Je voudrais me présenter très brièvement. Je ne suis ni avocat ni spécialiste en droit constitutionnel, mais professeur de philosophie politique et de politique canadienne à l'Université Laval. Mes champs d'intérêts récents ont été l'étude du libéralisme et l'utilisation du nationalisme à des fins politiques.

J'ai quelques commentaires à faire concernant ce projet de loi, notamment, le préambule et un des attendus du préambule. Tout d'abord, l'idée de l'harmonisation me semble excellente et ce, pas seulement sur le plan technique. J'ai lu les commentaires des sénateurs Beaudoin, De Bané, Joyal et d'autres. Ils m'ont semblé, à cet égard, très éloquents.

Je veux souligner l'aspect très positif de la réforme au plan de l'unité canadienne et du caractère unique, je dirais même remarquable, de notre pays. Nous avons dans ce pays les deux systèmes juridiques les plus importants au monde. Il y a là matière à fierté. Les deux systèmes fonctionnent très bien en dépit des vélléités séparatistes de quelques groupes québécois et, depuis peu, de quelques groupes de l'Alberta; l'harmonie règne. Il me semble que la reconnaissance de ce caractère très unique et très positif du Canada renforcerait la fierté des Canadiens et accroîtrait l'admiration qu'ont envers le Canada tant de citoyens d'autres pays partout à travers le monde.

L'un des amendements proposé veut reconnaître le caractère unique du Canada dans cette perspective; il me semble tout à fait heureux.

I would also like to say a few words about the preamble to this bill, and especially about the second whereas clause.

That second whereas clause reads as follows:

> WHEREAS the civil law tradition of the Province of Quebec, which finds its principal expression in the *Civil Code of Québec*, reflects the unique character of Quebec society;

I have three comments in this regard: first, it sort of forgets the federal nature of Canada and gives excessive weight to the political and ideological dimensions, in my opinion, does not belong in a constitutional text. Once again, please note that I am not a constitutional specialist.

On the one hand, we talk about the Province of Quebec, and then about the unique character of Quebec society. On the other hand, the Province of Quebec refers to a specific entity on the political and constitutional level and we know what we are talking about.

The other, Quebec society, refers to an entity that has no constitutional status. However, it is an expression, among others of the same type, that has been a policy issue used in various ways for various events and in various political situations of various magnitude at various moments in our history.

It seems obvious to me that we can therefore attribute many meanings to this expression. We cannot know what the expression Quebec society means because it has been used in too many ways. It does not seem right to me to write a law in such a manner. We should know what we are talking about. When we are talking about the Province of Quebec, we know what we are talking about. When we are talking about Quebec society, we do not.

Canada is a federation. Federal laws, especially those that refer to the institutional structure of the country, must use the categories appropriate to our constitutional regime. Quebec is a province. We have to call it by its name and define it.

Second, we have talked about the use of nationalism for political purposes. As I have just noted, the whereas clause has two parts. The first refers to the Province of Quebec and the second to what is called Quebec society. Are we saying the same thing when we use the terms "Quebec society" and Province of Quebec? Are we repeating ourselves? I do not think so. I think we are doing two things at the same time. There is no evolution, there is an overlap of two projects, one constitutional and the other political and ideological. The harmonization of the two judicial systems, if we want to do it properly — and I am sure that is what you intend — requires that we refer to existing constitutional entities, and it is therefore imperative that we refer to the Province of Quebec; it is the constitutional entity that we know.

A second project, not constitutional but political and ideological, has been snuck in under the table in this whereas. Its objective is to recognize a political project from the point of view of a particular political view that we could identify as that of the

Je voudrais aussi dire quelques mots sur le préambule de ce projet de loi et, notamment, sur le deuxième attendu.

Ce deuxième attendu se lit comme suit:

> que la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*, témoigne du caractère unique de la société québécoise;

J'ai trois commentaires à cet égard: premièrement, une sorte d'oubli de la nature fédérale du Canada et un poids excessif que l'on donne à des dimensions politiques et idéologiques me semble ne pas appartenir à un texte constitutionnel. Encore une fois, veuillez noter que je ne suis pas un spécialiste de la Constitution .

D'une part, on parle de la province de Québec et ensuite, du caractère unique de la société québécoise. D'autre part, la province de Québec se réfère à une entité précise sur le plan constitutionnel et politique, nous savons de quoi nous parlons.

L'autre société québécoise se réfère à une entité qui n'a aucun statut constitutionnel. Par contre, c'est une expression, parmi d'autres, du même genre, qui a été un enjeu politique diversement utilisé dans divers événements et dans diverses situations politiques de divers ordres, à divers moments de notre histoire.

Il me semble évident que l'on peut, de ce fait, donner à cette expression diverses exceptions. On ne peut pas savoir ce que l'expression société québécoise veut dire car elle a été utilisée à tant de sauces différentes. Il ne me semble pas correct de rédiger ainsi une loi. Il faudrait que nous sachions de quoi nous parlons. Lorsque nous parlons de la province de Québec, nous savons de quoi nous parlons. Lorsque nous parlons de la société québécoise, nous ne savons pas de quoi nous parlons.

Le Canada est une fédération. Les lois fédérales, surtout celles qui se réfèrent à la structure institutionnelle du pays, doivent utiliser des catégories propres à notre régime constitutionnel. Le Québec est une province. Il faut l'appeler par son nom et nommer sa qualité.

Deuxièmement, nous avons parlé de l'utilisation du nationalisme à des fins politiques. Comme je viens de le noter, l'attendu contient deux parties. Une première se rapporte à la province de Québec et une deuxième à ce qu'on appele la société québécoise. Sommes-nous en train de dire la même chose lorsque nous utilisons les termes de société québécoise" et de province de Québec? Sommes-nous en train de nous répéter? Je ne le pense pas. Je pense que nous sommes en train de faire deux choses à la fois. Il n'y a pas de tendance, il y a chevauchement de deux projets, l'un constitutionnel, l'autre politique et idéologique. L'harmonisation des deux systèmes juridiques, si on veut le faire convenablement — je suis sûr que c'est votre intention — exige que l'on se réfère aux entités constitutionnelles existantes, d'où la nécessité impérative de la référence à la province de Québec: c'est l'entité constitutionnelle que nous connaissons.

Subrepticement dans cet attendu s'est glissé un deuxième projet qui n'est pas constitutionnel, mais politique et idéologique. Son objectif vise à reconnaître un projet politique en fonction d'une perspective politique particulière que nous pourrions identifier

Liberal Party of Canada after the No's slim victory in the secessionist referendum in Quebec in October 1995. That political project wanted to recognize something that was called a distinct society. It is a political project, a political expression that reflects a certain type of political reality.

In my opinion, this political project does not belong in this bill for two reasons. First, a law should only have the purpose it seeks to achieve, in this case the harmonization of the two judicial systems. We should avoid sneaking in the preferences of one political actor or another. Otherwise, we do not know what we are talking about anymore. In addition, the legislators, the representatives of the people are splitting up the responsibility entrusted to them by their constituents. When your terms are vague, people other than you will decide the meaning of the words Quebec society, not our representatives.

This kind of thing cannot be done for a second reason: we must not put a political project into a bill. Recognizing the existence of a community — and that is what this is about — is an empty pursuit for many reasons, certain of which have been very pertinently mentioned by Senator Joyal and others. I would like to add two elements.

The identity of a group, whatever it is, is multiple and variable. Let us take Quebec as an example.

Quebec includes francophones, anglophones, and immigrants of various origins and Aboriginal people. Quebec includes Catholics, Protestants, Muslims and atheists. Quebec includes illiterates and highly educated people, sportsmen and sedentary people, etc.

Identity is also a variable factor. Fifty years ago in Quebec, we would have defined a francophone Quebecer by language, religion and links to the land. Since then things have accelerated, especially since the so-called quiet revolution. The Quebecer "we" has taken all sorts of faces; sovereignty-association, sovereignty-partnership, distinct society, unique society, people, nation. We have tried all kinds of political labels, not constitutional ones, to recognize an extraordinarily fluid identity. I would like to illustrate the fluidity, the variability of the recognition of identity by reminding you that the texts adopted here, that we were looking at in 1995, referred to Quebec as a distinct society: that is what had to be done politically but not constitutionally.

Today, in the text that you are looking at, it is no longer a distinct society, it has become a unique society. Why? Has Quebec become something else in six years? From 1995 to 2001, we can no longer speak of the same group? No, the political project has changed. Between 1995 and 2001 there has been, among other things, the Calgary declaration that talks about a unique society or the unique character of Quebec.

A political project says we call things by that name. We forget, in fact, that we are playing a political game that is very old. Today, recognizing Quebec as a distinct society or its unique character would not satisfy any Quebec politician, whether from the Parti québécois or the Liberal party. Now they insist on the

comme étant celle du Parti libéral du Canada au lendemain de la mince victoire du NON au référendum sécessionniste tenu au Québec en octobre 1995. Ce projet politique a voulu reconnaître quelque chose qu'on a appelé la société distingue. C'est un projet politique, une expression politique qui reflète une réalité politique d'un certain type.

À mon avis, ce projet politique n'a pas sa place dans ce projet de loi pour deux raisons. Premièrement, une loi ne devrait pas avoir un objet autre que celui qu'elle vise, dans ce cas-ci, l'harmonisation des deux systèmes juridiques. On devrait éviter d'introduire subrepticement les préférences de tel ou tel acteur politique. Autrement, on ne sait plus de quoi on parle. En plus, les législateurs, les représentants du peuple se répartissent la responsabilité que leur a confiée leurs commettants. Lorsque vous vos termes sont flous, d'autres que vous vont décider de la signification des mots «société québécoise» et non nos représentants.

Ce genre de choses ne doit pas être fait pour une deuxième raison: on ne doit pas inscrire un projet politique dans un projet de loi. La reconnaissance de l'identité d'une collectivité — c'est de cela qu'il s'agit — est une poursuite vaine pour de nombreuses raisons dont certaines ont été mentionnées très pertinemment par le sénateur Joyal et par d'autres. Je veux ajouter deux éléments.

L'identité d'un groupe, quel qu'il soit, est multiple et variable. Prenons l'exemple du Québec.

Le Québec inclut des francophones, des anglophones, des émigrants d'origines multiples et des peuples autochtones. Le Québec inclut des catholiques, des protestants, des musulmans, des athés. Le Québec inclut des illettrés et des personnes hautement scolarisées, des sportifs et des sédentaires, et cetera.

L'identité est aussi un facteur variable. Il y a 50 ans au Québec, on aurait défini le Québécois francophone par sa langue, sa religion et ses liens à la terre. Depuis les choses se sont accélérées, surtout depuis la révolution dite tranquille. Le nous québécois a pris toutes sortes de visages; souveraineté-association, souveraineté-partenariat, société distincte, société unique, peuple, nation. On a essayé toutes sortes d'étiquettes politiques et non pas constitutionnelles, pour reconnaître une identité extraordinairement fluide. J'aimerais illustrer la fluidité, la variabilité de la reconnaissance de l'identité, en vous rappelant que les textes adoptés ici, que nous avions sous les yeux, en 1995, référaient au Québec comme étant une société distincte: c'était ce qu'il fallait faire politiquement et non pas constitutionnellement.

Aujourd'hui, dans le texte que vous avez sous les yeux, ce n'est plus une société distincte, c'est devenu une société unique. Pourquoi? Le Québec est-il devenu autre chose en six ans? De 1995 à 2001, nous ne pouvons plus parler du même groupe? Non, le projet politique a changé. Entre 1995 et 2001 il y a eu, entre autres, la déclaration de Calgary, qui parle de société unique ou du caractère unique du Québec.

Un projet politique fait qu'on appelle les choses de cette façon. Nous oublions, en fait, que nous sommes en train de jouer à un jeu politique qui est déjà vieux. Aujourd'hui, cela ne satisferait aucun politicien québécois, qu'il soit du Parti québécois ou du Parti libéral, que l'on reconnaisse le Québec comme société distincte ou

concept of nation. As you well know, Mr. Landry questioned Mr. Charest by asking: if you accept that Quebec is a nation, how can you accept that the Constitution was repatriated without one nation consulting the other? He is quite right of course. It is sort of the game of changing and transforming identities. So even this recognition comes too late. It will satisfy no one. It will simply put us on a slippery slope on which we will have to run to catch up with the new identification to please people. We do not quite know who or what but it is probably a particular political game.

Should I say why not accept this vocabulary? Why not talk about a nation because that is what some people in Quebec want? Of course, I think we should resist. To be honest, I do not believe that identities are in the domain of the politicians and the state. A political system should simply allow its citizens to define themselves as they wish and to exhibit their similarities and their differences as they wish. It is not the state's role to intervene and to define who I am as a Quebecer and if I belong to a unique distinct society, to a people or to a nation.

The state or the government should look after the State's affairs. The harmonization of these two judicial systems seems to me a superb project that should not be tainted by this political and ideological dimension.

[*English*]

Mr. Michael Behiels, Ph.D., Department of History, University of Ottawa: Thank you for inviting me. I apologize for not having a formal written statement.

When I became aware of this attempt to slide in via the back door what has been an inordinately controversial and divisive experience over the past 20, 30, 40 years — that is, trying to, in effect, appease yet again the Quebecois nationalists and to some extent the Quebecois secessionists by the use of language that, as Professor Nemni points out, keeps changing, and we keep trying to find new formulas to say the same thing — I felt that I had to attend and once again express my concern.

At best, the phrase is mischievous. At worst, it can be dangerous because it sets a precedent. It builds on the use of this language that serves a certain political agenda of certain political parties at a certain period of time. I do not think it is proper expression to go into legislation, and it politicizes a bill that need not be politicized in this way. In that context, I urge you to reread, not all of my Meech Lake primer — you probably will not have time for that.

Senator Cools: Yes, we could.

Mr. Behiels: Ramsay Cook's felicitous little article in here is a seminal discussion of the issue. I have not found yet a better analysis of the debate. We have had a lot of it, though. He called it *Alice in Meechland*, using the proper spelling for Meech, *or the concept of Quebec society as a distinct society.* Here he goes into

que l'on reconnaisse son caractère unique. Ils exigent aujourd'hui la notion de nation. Comme vous le savez très bien, M. Landry a interpellé M. Charest en lui disant: «Si vous acceptez que le Québec est une nation, comment pouvez-vous accepter que la Constitution ait été rapatriée sans qu'une nation ne consulte la deuxième?» Il a tout à fait raison, bien entendu. C'est un petit peu le jeu des identités qui se changent et se transforment. Donc même cette reconnaissance vient trop tard. Elle ne satisfera personne. Elle va simplement nous mettre sur une pente glissante où il faut courir derrière la nouvelle façon d'identifier pour faire plaisir. Nous ne savons pas trop à qui ou à quoi mais probablement à un jeu politique particulier.

Je vous dirai pourquoi ne pas accepter ce vocabulaire? Pourquoi ne pas parler de nation, puisque c'est ce que certains réclament au Québec? Je pense, bien entendu, que nous devrions résister. À vrai dire, je pense que les identités ne sont pas du ressort des politiciens et de l'État.Un système politique devrait tout simplement permettre à ses citoyens de se définir comme ils l'entendent et de manifester leur similarité et leur différence comme ils l'entendent. Ce n'est pas à l'État d'intervenir et de définir qui je suis en tant que Québécois et si j'appartiens à une société distincte unique, à un peuple ou à une nation.

L'État ou le gouvernement devrait s'occuper des affaires de l'État. L'harmonisation de ces deux systèmes juridiques me semble être un superbe projet qui ne devrait pas être entaché de cette dimension politique et idéologique.

[*Traduction*]

M. Michael Behiels, Ph.D., département d'histoire, Université d'Ottawa: Merci de m'avoir invité. Je m'excuse de ne pas avoir de déclaration écrite officielle à vous soumettre.

Quand j'ai appris qu'on tentait d'introduire en sourdine une solution à un problème qui sème la controverse et la division depuis 20, 30 ou 40 ans — c'est-à-dire, dans les faits, tenter une fois de plus d'apaiser les nationalistes québécois et, dans une certaine mesure, les sécessionnistes québécois au moyen d'une formulation qui, comme M. Nemni l'a souligné, change sans arrêt, ce qui nous oblige à trouver de nouvelles formules pour dire la même chose —, je me suis dit que je me devais d'être présent et, une fois de plus, d'exprimer mes préoccupations.

Dans le meilleur des cas, la formulation est malicieuse. Dans le pire des cas, elle peut se révéler dangereuse dans la mesure où elle établit un précédent. Elle s'inspire de l'utilisation d'un libellé qui sert l'intérêt politique de partis politiques donnés à un moment donné. À mon avis, une telle formulation n'a pas sa place dans un projet de loi, dans la mesure où elle a pour effet de politiser un projet de loi qui n'a pas besoin de l'être de cette façon. Dans ce contexte, je vous prie instamment de relire non pas la totalité de l'ouvrage d'introduction que j'ai consacré à l'Accord du lac Meech — vous n'en aurez probablement pas le temps.

Le sénateur Cools: Nous pourrions le trouver.

M. Behiels: L'heureux petit article de Ramsay Cook qui y figure constitue une analyse fondamentale de la question. Je n'ai toujours pas trouvé de meilleure analyse du débat. Cependant, il y en a eu beaucoup. Il a appelé son article *Alice in Meechland* — notez l'orthographe correcte du mot Meech — *or the Concept of*

the Alice in Wonderland tale — *Through the Looking Glass* — showing that words do and must have meanings.

Historians always teach their students that facts are not neutral. There is no such thing as a neutral fact. As human beings, every verbal expression has some meaning. If it does not have any meaning, then it is very misleading. For people to argue that this is very neutral terminology is very misleading. It is very disingenuous. A political game is going on here, as it has been for a long time, on the question of the use of language.

In fact, this is a political project, and a national or federal government does not have the right or the responsibility to pursue the political agenda of those who would like to break up the country. That is not the role of the national government. In fact, it is quite the opposite. The national government must be forever vigilant. In fact, the role of the national government is to pursue projects that enhance our shared rule, not self-rule by the various parts within the federation. That is their job, yes, and they do that quite well, thank you very much. The role of the federal government is not to do anything that would endanger shared rule.

This was made obvious to me in a recent book by someone you all respect, Alan C. Cairns. His book is on the aboriginal issue, which has close, parallel relationships with the Quebec situation.

In that book, *Citizens Plus*, which I urge all of you to read, he makes it very clear that the obsession of many different political actors in this country in the last 30 or 40 years with enhancing self-rule and self-determination through various ways and means — and this is only one very small but important way — is destructive, is counterproductive. It is like a cancer that gets into the body politic and begins to eat away at our sense of who we are as Canadians. That is not the role of federal politicians, federal legislatures, the federal Supreme Court and the Minister of Justice.

I urge you all to read that book, because Cairns looks at development with respect to the Aboriginal communities, which has been based upon enhancing in every way possible self-rule and the construction of an Aboriginal citizenship quite separate and apart from Canadian citizenship. On that score, one must be conversant.

In speaking with my colleagues in the Faculty of Law at the University of Ottawa and those at the University of Montreal and at McGill, and in speaking with my colleagues in the history department who deal with the evolution of law in Quebec and, in particular, with the historical evolution of the Civil Code especially over the past 50 years, there has been a most remarkable convergence. In fact, civil law has undergone a profound change as the society of Quebec has changed, from a society based on groups and corporations and constituencies and legal social classes to a society that is based upon individual rights. In fact, the Civil Code has undergone change, in order to accommodate this new, modern, open Quebecois society involving all of the citizens of Quebec. That has been much to the good. As a result, it is now possible to conceive of harmonizing

Quebec Society as A Distinct Society. Là, il s'intéresse au récit d'Alice au Pays des merveilles — *De l'autre côté du miroir* — et montre que les mots signifient quelque chose et doivent signifier quelque chose.

Les historiens enseignent toujours à leurs étudiants que les faits ne sont pas neutres. Il n'y a pas de fait neutre. Les mots que nous utilisons à titre d'êtres humains ont tous un sens. Sinon, les mots seraient fort trompeurs. Prétendre que la terminologie à laquelle on a ici affaire est neutre est très trompeur. C'est une attitude malhonnête. On a affaire à une joute politique, qui dure depuis longtemps, sur la question de l'utilisation de la langue.

En fait, il s'agit d'un projet politique, et un gouvernement national ou fédéral n'a ni le droit ni la responsabilité de faire sien le programme politique des partisans de la dissolution du pays. Ce n'est pas là le rôle du gouvernement fédéral. En fait, c'est plutôt le contraire. Le gouvernement fédéral ne doit jamais baisser sa garde. En fait, le gouvernement national doit plutôt mener des projets qui renforcent notre règle commune, et non la règle propre aux diverses composantes de la fédération. C'est leur travail, et elles s'en occupent très bien merci. Le gouvernement fédéral ne doit rien faire qui puisse compromettre cette règle commune.

C'est un ouvrage récent d'un auteur que vous respectez tous, Alan C. Cairns, qui m'en a convaincu. Son livre porte sur la question autochtone, qui entretient des liens parallèles et étroits avec la situation du Québec.

Dans ce livre, intitulé *Citizens Plus*, que je vous invite tous à lire, il montre très clairement que l'obsession qu'ont manifestée de nombreux acteurs politiques différents du pays au cours des 30 ou 40 dernières années pour affirmer leur règle propre et leur autodétermination par divers moyens — et ce n'est qu'un moyen très petit, mais important — est destructive et improductive. C'est comme un cancer qui s'insinue dans le corps politique et commence à ronger de l'intérieur le sentiment que nous avons d'être Canadiens. Ce n'est pas là le rôle des politiciens fédéraux, des assemblées législatives fédérales, de la Cour suprême fédérale ni du ministre de la Justice fédéral.

Je vous invite tous à lire cet ouvrage parce que Cairns y examine l'expansion des communautés autochtones, qui a reposé sur toutes les formes possibles de règle particulière de même que sur la construction d'une citoyenneté autochtone séparée et distincte de la citoyenneté canadienne. On doit en être conscient.

En discutant avec des collègues des facultés de droit des universités d'Ottawa, de Montréal et de McGill de même qu'avec des collègues du département d'histoire qui s'intéressent à l'évolution du droit au Québec et, en particulier, à l'évolution historique du Code civil, notamment au cours des 50 dernières années, on constate une convergence des plus remarquable. En fait, le droit civil a subi de profondes mutations au moment même où le Québec est passé d'une société fondée sur des groupes, des sociétés, des groupes d'intérêt et des classes sociales définies par la loi à une société reposant sur des droits individuels. En fait, le Code civil a subi des modifications pour faire place à la nouvelle société québécoise moderne et ouverte dont font partie tous les citoyens du Québec. Les changements ont été pour le mieux. Ainsi, il est désormais possible de concevoir une harmonisation

federal legislation with regard to the modern Quebec Civil Code and common law in Canada. That is now an easy thing to do. That would not have been conceivable 50 years ago because the two codes were, in many ways, incommensurate. Now the convergence is remarkable.

I applaud the Senate and the House for proceeding in this way because it shows that we are, in many ways, coming together in a larger sense of shared citizenship, and that is a good thing. However, there is no reason to muddy the bill with this sort of political agenda. There is no reason for that. I understand the politics behind it. I understand the resolution in 1995, and I understand that that there are still those people who are desperately trying to wiggle in by the back door some aspects of Meech and Charlottetown. That is their project, but we do not have to fall prey to that project. We worked long and hard to try to set it aside. The government finally got up enough nerve to proceed with the clarity bill. Although in my opinion it was not enough, it has gone a long way toward stabilizing the political climate and preventing any kind of precipitous action by the Quebec government at the moment.

I have a lot more to say, but I am sure honourable senators have many questions. I can elaborate on my concerns through those questions.

The Deputy Chairman: In the Calgary declaration, we saw the words "unique character." I mention that as an historical fact. In the motion in the House of Commons and in the Senate, they used the expression "distinct society," if I am not mistaken. That was accepted by the cabinet, the parties in both Houses, to a certain extent, and by the Prime Minister. If I understand your correctly, you are saying that it is a political debate. We cannot deny that. On the other hand, there is a decision of the two Houses of our Parliament on the expression "distinct society," and, to a certain extent, we have the use of the words "unique character."

Having said that, we will now start with questions from the senators.

Senator Pearson: I listened with great interest to both presentations. My personal take on this is actually quite different. Having spent some time living in other countries and travelling in Latin America, I feel that a civil law tradition does produce a distinct character. No matter how much the civil law tradition accommodates concepts of common law, there are some distinctive aspects to it. For me, this was a non-issue. Every Quebec citizen lives under the civil law tradition. Regardless of whether the individual is French, English, disabled, Aboriginal, non-Aboriginal, or whatever, that citizen lives under the civil law. That leads to distinctive approach to all kinds of issues under the civil law, including marriage, issues related to support, descriptions in the Civil Code of Quebec related to the role of grandparents, and so on, that we do not have in the common law tradition.

des dispositions législatives fédérales avec le Code civil du Québec moderne et la common law du Canada. Il est maintenant facile de le faire. Il y a 50 ans, cela aurait été inconcevable parce que les deux codes, de multiples façons, étaient sans commune mesure. Aujourd'hui, la convergence est remarquable.

Je félicite le Sénat et la Chambre des communes d'avoir choisi de procéder de la sorte, ce qui démontre que, à maints égards, nous sommes en voie de nous réunir sous la bannière d'une citoyenneté commune au sens plus large, ce qui est une bonne chose. Cependant, il n'y a pas de raison d'embrouiller le projet de loi dans cette sorte de programme politique. Cela ne se justifie pas. Je comprends les motivations politiques qui sous-tendent la tentative. Je comprends la résolution de 1995, et je comprends que certains tentent toujours désespérément de faire admettre en douce certains aspects des accords du lac Meech et de Charlottetown. C'est le projet qu'ils poursuivent, mais nous n'avons pas à en être les victimes. Nous avons longtemps travaillé d'arrache-pied pour mettre la question de côté. Le gouvernement a enfin trouvé le courage de faire adopter le projet de loi sur la clarté référendaire. Même si, à mon avis, ce n'était pas suffisant, le texte de loi a beaucoup fait pour stabiliser le climat politique et prévenir pour le moment toute action précipitée de la part du gouvernement du Québec.

J'aurais beaucoup d'autres choses à dire, mais je suis certain que les honorables sénateurs ont de nombreuses questions. Je profiterai de leurs questions pour étayer mes préoccupations.

Le vice-président: Dans la déclaration de Calgary, on lit les mots «caractère unique». Si je le mentionne, c'est parce que c'est un fait historique. Dans la motion de la Chambre des communes et du Sénat, on a utilisé, si je ne m'abuse, l'expression «société distincte». Le Cabinet, les partis des deux Chambres, dans une certaine mesure, tout au moins, et le premier ministre ont donné leur aval. Si je comprends bien, vous dites qu'il s'agit d'un débat politique. On ne saurait le nier. Par ailleurs, les deux Chambres du Parlement ont pris une décision sur l'expression «société distincte», et nous avons également utilisé, jusqu'à un certain point, les mots «caractère unique».

Cela dit, nous allons maintenant entendre les questions des sénateurs.

Le sénateur Pearson: J'ai écouté avec intérêt les deux exposés. Mon point de vue personnel sur la question est relativement différent. Comme j'ai vécu pendant un certain temps dans d'autres pays et que j'ai voyagé en Amérique latine, j'ai le sentiment qu'une tradition axée sur le droit civil débouche bel et bien sur un caractère distinct. Peu importe la place que le droit civil fait à des notions de common law, elles renferment malgré tout certains aspect distinctifs. Pour moi, cela ne fait aucun doute. Les citoyens du Québec sont tous régis par le droit civil, qu'ils francophones, anglophones, handicapés, autochtones, non autochtones ou je ne sais trop quoi. Il en résulte une approche distincte de toutes sortes de questions régies par le droit civil, notamment le mariage, les questions relatives au soutien, les descriptions du rôle des grands-parents que renferme le Code civil du Québec, et ainsi de suite, autant d'éléments qui ne font pas partie de la common law.

We are trying to harmonize some concepts that exist in the Civil Code with concepts that exist in the common law. Unless you understand what they reflect, it is difficult to bring them into harmony. That is the reason for my particular comment. I do not have any problem with it; it was just a statement of fact. I do not really have a question.

Mr. Nemni: The issue is not whether or not Quebec has a distinct character. This was resolved a long time ago, in 1867.

The Deputy Chairman: Ever since the Quebec Act.

Mr. Nemni: Since the Quebec Act. We all know that Quebec has a distinct quality. The question is, how do we name Quebec? To me, Quebec is the Province of Quebec. That is the proper constitutional and political term. When you start fooling around with how we name Quebec, whether Quebec is a people, a nation, a distinct society, or a unique society, then I believe it is a political game — and, I would add, a losing game. You cannot win at this game, because if you now call Quebec a unique society, Quebec politicians will laugh at it, as they have, and as Mr. Landry has. They will laugh at it because they do not want to be called a distinct society nor a unique society. They want to be called a nation. Why call Quebec a nation. There is a simple reason why we do not call Quebec a nation. Within Canada's present political institution, we all know what Quebec is. Quebec is a province. It is simple.

Senator Pearson: I understand that, but those are two quite different issues.

Mr. Nemni: They are, but they are being mixed into this. There is a political project and a constitutional project that are intermingling in an unhealthy way.

Senator Pearson: I disagree, but I should like to hear Professor Behiels' comment.

Mr. Behiels: I do not know how one can make a comparison between the evolution of civil law in other societies and the evolution of civil law in Canada. There is no doubt that, from the point of view of social historians and people who have done a considerable amount of research over the last 20 or 30 years, going right back to New France, and who followed this evolution all the way through to the present day, there has been a highly remarkable convergence. In fact, there are many aspects of the Quebec Civil Code that have adopted aspects of the common law.

That is not to be unexpected, given the nature of where Quebec exists in the terms of North America and its economic, sociological and demographic evolution. That was bound to happen and will continue to happen. To then try to identify Quebec's uniqueness with just the Civil Code is also questionable perhaps. Is that inclusive or exclusive? Is that the only thing that is "unique" about Quebec society? I think not.

Nous nous efforçons d'harmoniser certaines notions issues du Code civil avec des notions de common law. Or, on ne pourra les harmoniser que si on comprend ce qu'elles veulent dire. C'est ce qui motive mon intervention. Le projet de loi ne me pose pas de problème. Je me contente d'exposer un fait. Je n'ai pas vraiment de questions à poser.

M. Nemni: La question n'est pas de savoir si le Québec a ou non un caractère distinct. La question a été tranchée il y a longtemps, soit en 1867.

Le vice-président: Depuis l'Acte de Québec.

M. Nemni: Depuis l'Acte de Québec. Nous savons tous que le Québec a une qualité distincte. La question qui demeure est donc la suivante: comment nommons-nous le Québec? Pour moi, le Québec, c'est la province de Québec. Il s'agit du terme constitutionnel et politique approprié. Dès qu'on commence à débattre du nom qu'il convient de donner au Québec, de la question de savoir si le Québec est un peuple, une nation, une société distincte ou une société unique, nous nous adonnons, me semble-t-il, à une joute politique — et, ajouterais-je, une joute d'où nous sortirons perdants. À ce jeu, on ne peut gagner. Si on qualifie maintenant le Québec de société distincte, les politiciens vont rigoler, comme ils l'ont déjà fait, M. Landry en tête. Ils vont rigoler parce qu'ils ne veulent pas qu'on qualifie le Québec de société distincte ni de société unique. Ils veulent qu'on qualifie le Québec de nation. Pourquoi qualifierait-on le Québec de nation? Si nous ne qualifions pas le Québec de nation, c'est pour une raison très simple. Dans le cadre de l'institution politique canadienne actuelle, nous savons ce qu'est le Québec. Le Québec est une province. C'est simple.

Le sénateur Pearson: Je comprends ce que vous dites, mais ce sont deux questions plutôt différentes.

M. Nemni: C'est vrai, mais elles sont emmêlées dans le débat. Il s'agit d'un projet politique et d'un projet constitutionnel qu'on entremêle de façon malsaine.

Le sénateur Pearson: Je ne suis pas d'accord, mais j'aimerais entendre M. Behiels à ce sujet.

M. Behiels: Je ne vois pas comment on peut comparer l'évolution du droit civil dans d'autres sociétés et l'évolution du droit civil au Canada. Du point de vue des historiens sociaux et des personnes qui, au cours des 20 ou 30 dernières années, ont effectué d'importantes recherches remontant jusqu'à la Nouvelle-France et qui ont suivi l'évolution de la question des débuts jusqu'à aujourd'hui, il ne fait aucun doute que la convergence a été des plus remarquables. Dans de nombreux aspects du Code civil du Québec, on a en fait adopté des aspects de la common law.

On ne doit pas s'en étonner, étant donné la situation géographique du Québec, qui se trouve en Amérique du Nord, et l'évolution économique, sociologique et démographique de la province. L'amalgame était inévitable et se poursuivra. Dans ce cas, tenter de définir le caractère unique du Québec uniquement au moyen du Code civil est peut-être aussi discutable. Ce faisant, favorise-t-on l'inclusion ou l'exclusion? Est-ce tout ce que la société québécoise a d'«unique»? Je ne crois pas.

As Professor Nemni has pointed out, that will not make anyone happy. It may have made a few people happy 30 or 40 years ago, but it is unlikely to make anyone happy today. It is playing around with words for political purposes and that is not the role of legislators. Legislators must be precise in the use of language; otherwise, they are playing mischief, and that serves no purpose. In fact, as I argue, it does not serve the purpose of federal parliamentarians, who are there to try to enhance our shared citizenship and shared rule at every step of the way.

I am happy to recognize the Quebec Civil Code as an important and distinctive feature of Canada. It is quite remarkable that a country has been able to progress so easily, and with a tremendous amount of fluidity, with those two systems. We have a Supreme Court that must deal with both. That is quite remarkable in the historical sense.

There is no need for this. It is gratuitous and it continues a debate that I had hoped we had laid to rest.

The Deputy Chairman: I have a question on that precise point. If that is so, what was the reason for the cabinet to propose, in the House of Commons and in the Senate, the same expression?

Senator Grafstein: No, it was not the same, it was different.

[*Translation*]

Mr. Nemni: I must say that I am not at all in agreement with the 1995 motion. That political project was implemented because the Prime Minister thought that given the results of the referendum, something had to be done. He decided to do it and I think it was not a good idea. He did not wait for the Quebec people to express the desire to see the distinct society he was forming be recognized. I would say that the people of Quebec have never expressed the desire to be recognized as a distinct society. The people of Quebec have never said anything on this matter. The Quebec referendum did not ask: do you want to be a distinct society? The people have never said yes or no to that question. In 1995 the House recognized that within Canada, Quebec was a distinct society. It was a bad idea but it was a political project.

We now arrive at this one. This other political project says, and I quote:

> WHEREAS the civil law tradition of the Province of Quebec, which finds its principal expression in the *Civil Code of Québec*, reflects the unique character of Quebec society;

We are no longer talking about a distinct society. But why is it that in 1995 we felt the need to talk about a distinct society and that now we talk about a unique character? Because it is a political game that has evolved in the meantime. The Calgary declaration was a sort of compromise. On the one hand, we recognized the unique character of Quebec, but on the other we recognized the absolute equality of all the provinces. Those are all political games that must not influence us when we are writing a marvellous bill on the harmonization of the two judicial systems.

Comme M. Nemni l'a souligné, personne ne sera satisfait de la solution. Elle aurait peut-être fait quelques heureux il y a 30 ou 40 ans, mais il est peu probable que quiconque s'en réjouisse aujourd'hui. On joue sur les mots pour des motifs politiques, et ce n'est pas le rôle des législateurs. Les législateurs doivent utiliser la langue avec précision; sinon, ils font preuve de malice, et cela ne sert à rien. En fait, comme je l'ai indiqué, une telle démarche n'est pas dans l'intérêt des parlementaires fédéraux, qui ont pour rôle de tenter en tout temps de renforcer notre règle et notre citoyenneté commune.

Je suis heureux d'admettre que le Code civile du Québec représente une caractéristique important et distinctive du Canada. Il est plutôt remarquable qu'un pays ait pu progresser si facilement et avec une fluidité remarquable malgré la coexistence de deux systèmes. Nous avons une Cour suprême qui se charge des deux. Du point de vue historique, c'est plutôt remarquable.

La démarche à l'étude est inutile. Elle est gratuite et reconduit un débat que j'espérais mort et enterré.

Le vice-président: Je voudrais poser une question sur ce point précis. Si tel est le cas, pourquoi le Cabinet propose-t-il la même expression à la Chambre des communes et au Sénat?

Le sénateur Grafstein: Non, ce n'était pas la même chose. C'était une expression différente.

[*Français*]

M. Nemni: Je dois dire que je ne suis pas du tout d'accord avec la motion de 1995. Ce projet politique s'est réalisé parce que le premier ministre pensait qu'étant donné le résultat du référendum, il fallait faire quelque chose. Il a décidé de le faire et je pense que ce n'était pas une bonne idée. Il n'a pas attendu que le peuple du Québec exprime le désir de voir reconnaître la société distincte qu'il forme.Je dirais que le peuple du Québec n'a jamais exprimé le désir de voir reconnaître la société distincte qu'il forme. Le peuple du Québec n'a rien dit à cet égard. Le référendum au Québec ne disait pas : voulez-vous devenir une société distincte? Il n'a jamais dit oui ou non à cette question. La Chambre reconnaît en 1995 que le Québec forme au sein du Canada une société distincte. C'était une mauvaise idée mais c'était un projet politique.

Nous arrivons maintenant à celui-ci. Cet autre projet politique dit et je cite:

> que la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*, témoigne du caractère unique de la société québécoise;

Nous ne parlons plus de société distincte. Mais pourquoi en 1995, sentait-on le besoin de parler de société distincte et qu'aujourd'hui, on parle de caractère unique? Parce que c'est un jeu politique qui a évolué entre-temps. La déclaration de Calgary était une sorte de compromis. D'une part, on reconnaissait le caractère unique du Québec, mais d'autre part, on reconnaissait l'égalité absolue de toutes les provinces. Ce sont tous des jeux politiques qui ne doivent pas nous influencer lorsque nous sommes en train de rédiger un superbe projet de loi sur l'harmonisation des deux systèmes juridiques.

Why bring in a political project through the back door that has no place there and that, in any case, should never have been made? That is the problem. Today you call it a unique character, but you are too late. That will satisfy no one in Quebec. Now you have to call Quebec a nation to satisfy them. Unique character does not please anyone! Why do it? Excuse me, many of you are probably from the Liberal Party of Canada. It is not even a political project of the Liberal Party of Quebec. It is a political project the Liberal Party of Canada wants to impose through the back door.

We should at least, openly and honestly, have a real project that wants to recognize Quebec as a distinct society and debate that idea instead of doing it through the back door.

[*English*]

Mr. Behiels: We all know from where this came. We know that the Prime Minister, in the last week of the referendum campaign, in New York, simply panicked as he saw the hidden polls and the prospect that the country would fall apart during his watch. He immediately concocted this speech and made this offer, which he could not carry out because he would not and could not get the approval of the provinces.He would not get the approval of the provinces today for this sort of language and this sort of project. It simply would not happen.

Having made the promise, of course, he needed to do something, and he brought in a resolution. It was not even a bill, it was a resolution. He did bring in the other bill, which had to do with saying that Ottawa would guarantee that it would use its veto power over the Constitution to prevent any further amendments to the Constitution, giving Quebec, in a sense, a veto. We know where this comes from, but that does not justify moving forward with it in terms of dropping it into preambles of every bill that comes along to somehow make people feel good. That is not what legislation is all about. The purpose of legislation is not to make people feel good; its purpose is to accomplish certain clear and plain objectives, not to fulfil one political project or another. We know where this comes from. It has a long political history.

Senator De Bané: I have been listening to your point of view and what I see here is that it is a question of political debate. It happens that you do not like those expressions, and I respect your point of view. You do not like it and each of you comes with arguments, one saying people would say this is not enough and others saying that this is a lousy strategy. Essentially, this is a political discourse. One likes an expression, the other does not, fine.

I would like to know — and that will become important — if you have a fundamental objection to the orthodoxy of using those words. That is another level of discussion.

Pourquoi faire entrer par la petite porte un projet politique qui n'y a pas du tout sa place et qui, de toute façon, n'aurait jamais dû se faire? C'est le problème. Aujourd'hui vous appelez cela le caractère unique, bien, vous venez trop tard. Cela ne va satisfaire personne au Québec. Il faut appeler le Québec une nation pour les satisfaire aujourd'hui. Le caractère unique ne plaît à personne! Pourquoi le faire? Vous m'excuserez, probablement que beaucoup d'entre vous font partie du Parti libéral du Canada. Ce n'est même pas un projet politique du Parti libéral du Québec. C'est un projet politique du Parti libéral du Canada qui veut imposer ce projet politique par la petite porte.

On devrait au moins, franchement et honnêtement, avoir un vrai projet qui veut reconnaître le Québec comme une société distincte et tenir des débats autour de cette notion, plutôt que de le faire par la porte d'en arrière.

[*Traduction*]

M. Behiels: Nous connaissons tous l'explication. Nous savons que, à l'occasion de la dernière semaine de la campagne référendaire, le premier ministre, qui était en visite à New York, a tout simplement été pris de panique à la vue des sondages secrets et à l'idée que le pays pourrait être démantelé sous sa gouverne. Il a immédiatement concocté ce discours et fait cette proposition, à laquelle il ne pouvait donner suite, étant donné qu'il n'était pas en mesure d'obtenir l'approbation des provinces. Aujourd'hui, il ne serait pas non plus en mesure d'obtenir l'appui des provinces pour ce genre de formulation et de projet. Cela ne se ferait tout simplement pas.

À cause de la promesse qu'il avait faite, il a naturellement dû faire quelque chose, et il a introduit la résolution. Ce n'était même pas un projet de loi. C'était une résolution. Il a déposé l'autre projet de loi, dans lequel Ottawa s'engageait à utiliser son droit de veto constitutionnel pour prévenir toute nouvelle modification de la Constitution, ce qui, en un sens, conférait un droit de veto au Québec. Nous connaissons les prémisses, mais cela ne signifie pas qu'on doive faire allusion à ces questions dans le préambule de tous les projets de loi, dans l'espoir de réconforter tout un chacun. Ce n'est pas là le rôle des projets de loi. Les projets de loi n'ont pas pour but de réconforter qui que ce soit. Ils visent l'atteinte d'objectifs clairs et simples, et non à concrétiser un projet politique ou un autre. Nous connaissons l'explication. Nous avons ici affaire à une longue histoire politique.

Le sénateur De Bané: J'écoute ce que vous dites, et j'ai l'impression qu'on a ici affaire à un débat politique. Il se trouve que vous n'aimez pas ces expressions, et je respecte votre point de vue. Ces expressions vous déplaisent, et vous avez chacun des arguments, disant qu'on prétendra que ce n'est pas assez, d'autres affirmant qu'il s'agit d'une mauvaise stratégie. Essentiellement, c'est là un discours politique. Un aime telle expression, l'autre ne l'aime pas, et c'est très bien.

Ce que j'aimerais savoir — et la question deviendra importante —, c'est si vous vous opposez fondamentalement à l'orthodoxie de l'utilisation de ces mots. Il s'agit ici de faire passer le débat à un autre niveau.

Each of us has his or her own way of expressing ourselves. That is fine. If I do not like someone else's terminology, that is fine. I can have my own, which is also fine. You do not like that and would not have written it that way. I respect that. However, we reach another level of discussion when we discuss the substance of it.

I submit to you that while X or Y might not like such an expression, I do not see anything repugnant in using that. As Mr. Trudeau said in one of his famous articles — you, Professor Nemni, know his writings better than anyone — what is reactionary is not the word "nation" but that every nation must be independent; that because we have 10,000 nations on this planet we will have 10,000 countries. Trudeau said that that is reactionary.

Senator Grafstein: Where is that from?

Senator De Bané: Trudeau wrote that in a book that was published when he was Minister of Justice.

There is nothing wrong with saying that a group forms a sociological nation.

Senator Grafstein: When he was Minister of Justice?

Senator De Bané: Yes, he published that book. And I do not think he was wrong.

When Landry was asked, "Do you agree that there are several nations in Quebec," he said, "Oh, yes." When he was asked, "Do you agree that they should separate?" he said, "Oh, no. They would not be entitled to separation. No one would agree to that."

You do not like the word "society," but the French title of Mr. Trudeau's famous book is *Fédéralisme et la société canadienne-française*. The English title is *Federalism and the French Canadians*. I respect your point of view that you do not like something.

[*Translation*]

The Deputy Chairman: His famous 1965 book?

Senator De Bané: Yes.

The Deputy Chairman: Is it *communauté canadienne-française*?

Senator De Bané: No, *société*.

[*English*]

Senator De Bané: I know the book. If I make a mistake, I am sure Professor Nemni will correct me. He knows it better than any of us.

I respect political debate. Each of us can say, "I would not use that word. If I were in the government, perhaps I would use something else." However, I would not go to the extent of saying that this is heresy. Perhaps Professor Nemni is correct that Quebecers would say, "We want something more," but I am not in a position to say that this is something abhorrent or that this is something that will prevent me from sleeping. Those are words that are totally acceptable. While I do respect your point of view, I do not see anything repugnant in using these words. If they had

Chacun de nous a sa façon de s'exprimer. C'est très bien. Les termes utilisés par un de mes congénères ne conviennent pas, et c'est très bien. J'utilise les miens, et c'est très bien aussi. La formulation vous déplaît, et ce n'est pas ainsi que vous vous seriez exprimé. Je respecte votre point de vue. Cependant, quand il s'agit de la substance, nous arrivons à un autre niveau de débat.

Même si une telle expression déplaît à X ou à Y, je n'y vois pour ma part rien de révoltant. Comme M. Trudeau l'a écrit dans un de ses articles célèbres — vous, monsieur Nemni, connaissez les écrits de M. Trudeau mieux que quiconque —, c'est non pas le mot «nation» qui est réactionnaire, mais bien plutôt l'idée selon laquelle toute nation doit être indépendante. À ce régime, la planète compterait 10 000 pays parce qu'elle contient 10 000 nations. C'est ce qui, selon M. Trudeau, est réactionnaire.

Le sénateur Grafstein: D'où cela vient-il?

Le sénateur De Bané: Ces propos viennent d'un livre que M. Trudeau a publié pendant qu'il était ministre de la Justice.

Il n'y a rien de mal à affirmer qu'un groupe donné forme une nation au sens sociologique.

Le sénateur Grafstein: À l'époque où il était ministre de la Justice?

Le sénateur De Bané: Oui, il s'agit d'un livre qu'il a publié. Et je ne crois pas qu'il était dans l'erreur.

On a demandé à M. Landry: «Reconnaissez-vous qu'il existe quelques nations au Québec?» Il a répondu: «Bien sûr.» On lui a demandé: «Reconnaissez-vous qu'elles devraient se séparer?» Il a répondu: «Non. Elles n'auraient pas le droit de se séparer. Personne n'y consentirait.»

Le mot «société» vous déplaît, mais le titre français du célèbre ouvrage de M. Trudeau est *Le fédéralisme et la société canadienne-française*. En anglais, le livre s'intitule *Federalism and the French Canadians*. Je conçois que quelque chose puisse vous déplaire.

[*Français*]

Le vice-président: Son fameux livre de 1965?

Le sénateur De Bané: Oui.

Le vice-président: Est-ce *communauté canadienne-française*?

Le sénateur De Bané: Non, *société*.

[*Traduction*]

Le sénateur De Bané: Je connais le livre. Si j'ai commis une erreur, je suis convaincu que M. Nemni me corrigera. Il connaît le livre mieux que quiconque.

J'ai beaucoup de respect pour le débat politique. Chacun d'entre nous peut dire: «Ce n'est pas le mot que j'aurais utilisé. Si j'étais le gouvernement, je choisirais peut-être autre chose.» Cependant, je n'irais pas jusqu'à dire qu'il s'agit d'une hérésie. M. Nemni a peut-être raison d'affirmer que les Québécois voudraient quelque chose de plus, mais je ne suis pas en mesure de dire s'il s'agit d'une abomination ou de quelque chose qui me garderait éveillé la nuit. Ces mots sont totalement acceptables. Tout en respectant votre point de vue, je ne vois rien de répugnant

used other words that were loaded with inescapable conclusions, then I would agree that it is more than political discourse and is a fundamental argument. If all the premiers in Calgary said, "Quebec has a unique character," there is nothing wrong with it. In other words, we are at another level when we discuss, "I like this; I do not like this. The strategy is poor, lousy or unsophisticated. We should adopt a better strategy." That, I understand, but to go further than that, I respectfully beg to differ.

[*Translation*]

Mr. Nemni: I would first like to Senator De Bané regarding his evaluation of this expression that he finds very banal.

In this preamble, Quebec is referred to in two ways: one that seems quite normal and acceptable to me in a federal bill, which is to talk about Quebec as a province. It would have been sufficient to say that civil law is a characteristic specific to the province of Quebec and I would have had no problem with that. You would have had exactly the same result since that is what you want to recognize.

To say that the tradition of civil law is part of the unique character of the province of Quebec creates absolutely no problem. But why use the expression unique character of Quebec society? I am sorry, I know the term society is banal and that we can find it in any dictionary. That only says that society means this or that.

These words are used in a particular context, the Canadian context, and the expression distinct society has been used politically. The expression unique character of Quebec has been used politically, but not in a banal manner. It is not sufficient to go to one or two dictionaries to know what the word distinct means. That will not allow you to know. We understand very well that to know the meaning of distinct society, we have to refer to the Meech Lake Accord. To know what unique character means, we have to refer to the Charlottetown Agreement. These political acts have imparted a political character. You are inserting a political element in a law for no good reason. Why not refer to the Province of Quebec and say everything you want on that subject? There is no problem.

In your reference to Mr. Trudeau, it is not the concept of nation that is retrograde, it is the idea that a nation must be sovereign. And to what was he referring when he talked about nation? Nation can be used two ways: in a sociological sense and in a civic or political one.

In a sociological sense, I have absolutely no problem when we talk about nations but not the Quebec nation. The French-Canadian nation is the sociological element. You recognize an entity that defines itself through a number of sociological traits and there is nothing wrong with that. There is no problem with the expression French-Canadian nation. But when you say the Quebec nation, what does that mean? It includes a lot of other nations: the

dans l'utilisation de ces mots. Si on avait utilisé d'autres mots chargés de conclusions inévitables, je conviendrais avec vous qu'il s'agit davantage d'un discours politique et d'un argument fondamental. Si, à Calgary, tous les premiers ministres ont affirmé le «caractère unique» du Québec, je n'y vois rien de mal. En d'autres termes, nous sommes à un autre niveau de débat lorsque nous déclarons aimer ceci ou ne pas aimer cela, juger la stratégie mauvaise ou croire qu'il faudrait en adopter une meilleure. J'en suis conscient, mais, avec tout le respect que je vous dois, je refuse d'aller plus loin.

[*Français*]

M. Nemni: Je voudrais répondre premièrement au sénateur De Bané concernant son évaluation de cette expression qu'il trouve tout à fait banale.

Dans ce préambule, on se réfère au Québec de deux façons: une façon qui me semble tout à fait normale et acceptable dans un projet de loi fédéral, c'est-à-dire en parlant du Québec comme une province. Il aurait suffit de dire que le droit civil est une caractéristique propre à la province de Québec et je n'aurais eu aucun problème à cet effet. Vous auriez abouti exactement au même résultat puisque c'est ce que vous voulez reconnaître.

Dire que la tradition de droit civil est manifeste au caractère unique de la province de Québec ne pose absolument aucun problème. Mais pourquoi utiliser l'expression le caractère unique de la société québécoise? Je regrette, je sais bien que le terme société est banal et qu'on peut le trouver dans n'importe quel dictionnaire. Cela ne veut rien dire d'autre que société égale ceci ou cela.

Ces mots sont utilisés dans un contexte particulier, dans le contexte canadien, on a utilisé l'expression la société distincte, politiquement. On a utilisé l'expression caractère unique du Québec, politiquement, pas d'une façon banale. Il ne suffit pas d'aller vérifier dans *Le Petit Larousse* ou dans *Le Petit Robert* pour savoir ce que le mot distinct veut dire. Cela ne vous permettra pas de le savoir. Nous savons très bien que pour savoir ce que la société distincte veut dire, nous devons nous référer à l'Accord du lac Meech. Pour savoir ce que le caractère unique veut dire, nous devons nous référer à l'Entente de Charlottetown. Ces gestes politiques ont donné un caractère politique. Vous faites entrer un élément politique dans un texte de loi tout à fait inutilement. Pourquoi ne pas vous référer à la province de Québec et dire tout ce que vous avez envie de dire à ce sujet? Il n'y a aucun problème.

Dans votre référence à M. Trudeau, ce n'est pas l'idée de nation qui est rétrograde, c'est l'idée que la nation doit être souveraine. Et à quoi se référait-il lorsqu'il parlait de la nation? Nation peut s'utiliser dans deux sens: dans un sens sociologique et dans un sens civique ou politique.

Dans un sens sociologique, je n'ai absolument aucun problème à ce qu'on parle de nation, mais pas de nation québécoise. La nation canadienne-française est l'élément sociologique. Vous reconnaissez une entité qui se définit à travers un certain nombre de traits sociologiques et il n'y a rien de mal à cela. Il n'y a pas de problèmes avec l'expression la nation canadienne française. Mais lorsque vous dites la nation québécoise, quelle est cette nation

Anglo-Quebecer nation, the Aboriginal nations, the groups that are not aligned with any of them, etc.

Quebec is not a nation, either sociologically or politically. Quebec could become a nation politically if it separated from the rest of Canada. Being a nation is not a feather in one's cap. It is recognized through facts. There is nothing right or wrong with being a nation, but we must not confuse the two, which is what we are doing here. Therefore Quebec is not a nation.

The Deputy Chairman: Many senators want to speak. We will follow the list.

Mr. Behiels: I also had an answer for Senator De Bané.

The Deputy Chairman: I thought you had already answered.

Mr. Behiels: I had not answered Senator De Bané.

[*English*]

Mr. Behiels: Trudeau never ever identified the French Canadian society with Quebec. He was very logical on that. Never once in his writings did he identify the French Canadian society of Quebec. He had a very clear conception of what position the French Canadian society occupied in Canada. It was not a position that was exclusive to Quebec. He was very logical. At no point did he ever make the mistake of identifying the French Canadian society even within Quebec with the Quebec state.

What has happened over the last 34 years has been a very insidious redefinition of the two-nations philosophy and two-nations thesis. Initially, it pointed to the French Canadian nationality in Canada and the British Canadian nationality in Canada. It starts early after Confederation and runs right through to the 1950s and early 1960s. The neo-nationalists of Quebec had a very different project. They have gone about redefining the two nations. For them, the two nations were Quebec and Canada. This began with Michel Brunet's famous phrase —

[*Translation*]

Quebec for Quebecers, Canada for Canadians.

[*English*]

They were Canadians.

The Deputy Chairman: Lord Durham in his report referred to two nations warring in the bosom of a single state.

[*Translation*]

Mr. Behiels: Yes, but two nations in another concept of sociological nationality.

The Deputy Chairman: I agree, I agree.

Mr. Behiels: Neo-nationalism in Quebec wants another definition of the two nations, a political and territorial definition, Canada-Quebec. We should set aside all language that would help this project. We must always be conscious of their political project and avoid helping it. So when we use language such as distinct

québécoise? Elle inclut des tas d'autres nations: la nation anglo-québécoise, les nations autochtones, les groupes qui ne s'alignent ni à l'un ni à l'autre, et cetera.

Le Québec n'est pas une nation, ni sur le plan sociologique ni sur le plan politique. Le Québec pourrait devenir une nation sur le plan politique s'il se séparait du reste du Canada. Ce n'est pas un titre de gloire que d'être une nation. Cela se reconnaît dans les faits. Il n'y a rien de mal à être une nation, ni rien de bien, mais il ne faut pas mêler les deux, ce que l'on fait ici. Donc le Québec n'est pas une nation.

Le vice-président: Plusieurs sénateurs veulent prendre la parole. Nous allons suivre la liste.

M. Behiels: J'avais également une réponse pour le sénateur De Bané.

Le vice-président: Je pensais que vous aviez déjà répondu.

M. Behiels: Je n'ai pas répondu au sénateur De Bané.

[*Traduction*]

M. Behiels: M. Trudeau n'a jamais identifié la société canadienne-française au Québec. Sur ce point, il se montrait des plus logique. Dans ses écrits, jamais il n'a identifié la société canadienne-française au Québec. Il se faisait une idée très claire de la position de la société canadienne-française dans le Canada. Cette position ne se limitait pas au seul Québec. Il faisait preuve de beaucoup de logique. Jamais n'a-t-il commis l'erreur d'identifier la société canadienne-française, même à l'intérieur du Québec, à l'État québécois.

Au cours des 34 dernières années, on a été témoin d'une redéfinition très insidieuse du principe et de la thèse des deux nations. À l'origine, on retrouvait au Canada la nationalité canadienne-française et la nationalité canadienne-britannique. Cette idée, née peu de temps après la Confédération, demeure présente jusque dans les années 50 et le début des années 60. Les néo-nationalistes québécois avaient un projet très différent. Ils ont entrepris de redéfinir les deux nations. Pour eux, les deux nations étaient le Québec et le Canada. Tout a débuté par la célèbre expression de Michel Brunet...

[*Français*]

Le Québec aux Québécois, le Canada aux Canadiens.

[*Traduction*]

Ils étaient Canadiens.

Le vice-président: Dans son rapport, lord Durham parle de deux nations en guerre au sein d'un même État.

[*Français*]

M. Behiels: Oui, mais deux nations dans une autre conception de nationalité sociologique.

Le vice-président: Je suis d'accord, je suis d'accord...

M. Behiels: Le néo-nationalisme du Québec veut une autre définition des deux nations, une définition politique, territoriale, Canada-Québec. On devrait laisser de côté tout le langage qui va aider ce projet. Il faut toujours être conscient de leur projet politique, il faut éviter d'aider leur projet politique. Alors quand

society for Quebec, unique society for Quebec, we help their political project and not Canadian citizenship.

Senator Nolin: It is rare to have political debates around this table. You took a review that had started in a very rigorous and legalistic manner and transformed it into small political debates. I do not know if that is a good thing. In any case, we will hear you out.

Professor Nemni, you raise an issue regarding the second clause of the preamble. You started, in your answer to Senator Pearson, by recognizing a historical fact in Canada since at least 1867. I would be inclined, as did the deputy chairman, to go back to the Quebec Act. Do you not recognize, at least, the interest, in drawing up a bill today, of including a preamble to describe the context in which this preamble and this bill fits?

Mr. Nemni: Of course, I do not see any problem with that.

Senator Nolin: You do not have a problem with that; in other words, it is the words that are used.

Mr. Nemni: Yes.

Senator Nolin: It is not the findings of a long evolutionary history found in very specific acts, going from 1774 to today. You do not have a problem with that?

Mr. Nemni: Exactly, the words in the second part of this whereas clause talk about the unique character of Quebec society. They are not neutral words. They are political words. Call it Quebec, a province, by its name and I have no problem.

Senator Nolin: That the province of Quebec finds its main...

Mr. Nemni: That the civil law tradition in the province... incidentally, there was something here. Someone has already written such a proposal or simply attributed the civil law tradition in the province of Quebec as an affirmation of the unique character of the province of Quebec. There is no problem. I will not discuss the basics of the issue regarding the changes made to the Civil Code, that is not what I am here to talk about.

For example, the civil law tradition in Canada is expressed mainly through the Civil Code of Quebec or the province of Quebec. That is perfect. The problem is talking about a distinct society, a unique society. Those are terms where we do not know what you mean. We wonder if it is Mr. Chrétien's project or Mr. Dion's. What is behind that? Are they bringing us this to reach another end, slowly, gradually, by the back door, do they want us to swallow something? Let us put our cards on the table honestly.

Senator Nolin: Last week we heard the minister talk to us about the government's intention. The minister is perhaps in a better position to explain the government's intention.

on se sert du langage comme société distincte du Québec, société unique du Québec, on aide leur projet politique et non pas la citoyenneté du Canada.

Le sénateur Nolin: Il est rare d'avoir des débats politiques autour de cette table. Vous rendez un examen qui avait commencé de façon très rigoureuse et légaliste, vous l'avez transformé en petits débats politiques. Je ne sais pas si c'est une bonne chose? À tout événement, nous allons vous entendre jusqu'au bout.

Professeur Nemni, vous soulevez une problématique au niveau du deuxième article du préambule. Vous avez commencé, dans votre réponse au sénateur Pearson, par faire une reconnaissance d'un fait historique au Canada, depuis au moins 1867. Je serais porté à remonter, comme l'a fait le vice-président, jusqu'à l'Acte de Québec. Ne reconnaissez-vous pas, à tout le moins, l'intérêt dans la facture d'un projet de loi aujourd'hui, qu'on y inclut un préambule pour décrire le contexte dans lequel ce préambule, ce projet de loi s'insère.

M. Nemni: Bien sûr, je n'ai aucun problème avec cela.

Le sénateur Nolin: Vous n'avez pas de problème avec cela, autrement dit, ce sont les mots qui sont utilisés.

M. Nemni: Oui.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas le constat d'une longue évolution historique qu'on retrouve dans des actes bien précis, qu'on remonte de 1774 jusqu'à aujourd'hui. Vous n'avez pas de problème avec cela?

M. Nemni: Exactement, les mots de la deuxième partie de cet attendu parlent du caractère unique de la société québécoise. Ces mots ne sont pas neutres. Ce sont des mots politiques. Appelez le Québec, une province, par son nom et je n'ai aucun problème.

Le sénateur Nolin: Que la province de Québec trouve sa principale ...

M. Nemni: Que la tradition de droit civil de la province... d'ailleurs, il y avait quelque chose ici. Quelqu'un a déjà rédigé une proposition dans ce sens ou tout simplement attribué la tradition de droit civil à la province de Québec comme témoignant du caractère unique de la province de Québec. Il n'y a pas de problème. Je ne vais pas discuter du fond de la chose à savoir sur les changements apportés par le Code civil, ce n'est pas mon propos.

Par exemple, que la tradition de droit civil au Canada trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec ou de la province de Québec. Cela est parfait. Le problème est de parler de société distincte, de société unique. Ce sont les termes où on ne sait pas ce que vous voulez dire. On se demande si c'est le projet de M. Chrétien ou de M. Dion. Qu'est-ce qu'il y a derrière cela? Sont-ils tous en train de nous amener cela pour arriver à autre chose, petit à petit, graduellement, par la porte arrière, veut-on nous faire avaler quelque chose? Mettons les cartes sur table honnêtement.

Le sénateur Nolin: Nous avons entendu la ministre la semaine dernière nous parler de l'intention du gouvernement. La ministre est peut-être la mieux placée pour nous expliquer l'intention du gouvernement.

That is somewhat like what Senator Pearson was saying. It is a statement of fact that is almost unanimously agreed to in the context in which the bill has been developed since 1993.

Mr. Nemni: What is wrong with saying that the civil law tradition in Canada is expressed mainly through the Quebec Civil Code? You are no longer talking about a unique or distinct society. You said what you wanted to say.

The Deputy Chairman: Could you repeat that?

Mr. Nemni: That the civil law tradition in Canada is expressed mainly —

The Deputy Chairman: No, no, it is in Quebec.

Senator Fraser: He is proposing another wording. Reread the sentence.

Mr. Nemni: That the civil law tradition in Canada is expressed mainly through the Quebec Civil Code.

The Deputy Chairman: That is completely false. The Civil Code does not apply outside Quebec.

Mr. Nemni: It does not apply, that is another matter.

The Deputy Chairman: "That the civil law tradition in Canada is expressed mainly through," it is not its main expression, it is all of its expression.

Mr. Nemni: I do not want to defend amendments proposed by other people.

[*English*]

Senator Grafstein: That is not the evidence, and that is not what he said.

Senator Joyal: That is not what he said.

[*Translation*]

Senator Nolin: That is not my testimony. As for the burden of proof, I would very respectfully submit that we have two witnesses who say so. We can present 150 witnesses who would say the opposite.

You understand that it is not the government's intention. Its intention is to include what this affirmation testifies to. That is the importance of the second part of the affirmation, that this finding testifies to something in order to explain the context in which this harmonization was made necessary.

Mr. Nemni: Fine. I do not have a amendment proposal to make. I can reread this sentence by repeating the terms. It is not very attractive. We could say that the tradition of civil law in the Province of Quebec, which is expressed mainly in the Quebec Civil Code, testifies to the unique character of the province of Quebec. It is ponderous because we repeat ourselves many times. I am sure you have people who can write better than that. But the idea is there.

Senator Nolin: In other words, "population, province," are correct as long as we do not use the word "society"?

Mr. Nemni: Yes, the words "unique or distinct society" are politically loaded terms.

C'est un peu ce que disait le sénateur Pearson. C'est un constat de fait qui fait la quasi-unanimité sur le contexte dans lequel le projet de loi a été développé depuis 1993.

M. Nemni: Quel mal y a-t-il à dire que la tradition de droit civil au Canada trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec? Vous ne parlez plus de société unique ni de société distincte. Vous avez dit ce que vous voulez dire.

Le vice-président: Pouvez-vous répéter?

M. Nemni: Que la tradition de droit civil au Canada trouve sa principale expression...

Le vice-président: Non, non, c'est au Québec.

Le sénateur Fraser: Il propose une autre formulation. Relisez la phrase.

M. Nemni: Que la tradition de droit civil au Canada trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec.

Le vice-président: C'est complètement faux. Le Code civil ne s'applique pas à l'extérieur du Québec.

M. Nemni: Il ne s'applique pas, c'est une autre chose.

Le vice-président: «Que la tradition du droit civil du Canada trouve sa principale expression», ce n'est pas sa principale expression, c'est toute son expression.

M. Nemni: Je ne veux pas défendre des amendements qui ont été proposés par d'autres personnes.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas prouvé, et ce n'est pas ce qu'il a dit.

Le sénateur Joyal: Ce n'est pas ce qu'il a dit.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas son témoignage. Quant au fardeau de la preuve, je vous soumettrais très respectueusement que nous avons deux témoins qui nous le disent. Nous pouvons présenter 150 témoins qui vont dire le contraire.

Vous comprendrez que ce n'est pas l'intention du gouvernement. Son intention est d'inclure ce dont témoigne cette affirmation. C'est de là d'importance de la deuxième partie de l'affirmation, que ce constat témoigne de quelque chose pour expliquer le contexte dans lequel cette harmonisation a été rendue nécessaire.

M. Nemni: Parfait. Je n'ai pas une proposition d'amendement à vous faire. Je peux relire cette phrase en faisant une répétition de termes. Ce n'est pas très beau. On pourrait dire que la tradition de droit civil de la province de Québec qui trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec témoigne du caractère unique de la province de Québec. C'est lourd parce qu'on se répète plusieurs fois. Je suis sûr que vous avez des gens qui savent mieux rédiger que cela. Mais l'idée est là.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, les mots «population, province» sont corrects en autant que l'on n'utilise pas le mot «société»?

M. Nemni: Oui, les mots «société unique ou distincte», ce sont des termes politiquement chargés.

Senator Nolin: As long as we do not use the word "society."

Mr. Nemni: They are politically loaded words. One refers to the Meech Lake Accord and the other to the Charlottetown Agreement or the Calgary declaration.

Senator Nolin: You have a problem with the government's political intention. Every day, we make political decisions and every day the government calls on us for Parliament to make political decisions. So I do not see the problem. If I told you that that the population of the province of Quebec has a unique character, would you have a problem with that? Is it the "character" or the "society"?

Mr. Nemni: It is the idea of the unique character of Quebec society. I do not want to propose a new amendment or changes to that passage. I simply want to respond to the arguments you made to me. You say you make political acts every day. That is quite true. When you make a political act, you put it on the table honestly to see what political act you are making. Here you are trying to harmonize two judicial systems, fine, do it. That is your role, but in doing it, in the preamble, you use one of the whereas clauses to give a tip of the hat to certain Quebec politicians. That is what you are doing. It should not be done.

Senator Nolin: Professor, you said it yourself — I must admit that you are right — that the Quebec politicians you think the government is trying to please will not be satisfied with that. Let us be a bit realistic, perhaps that is not its intention.

Mr. Nemni: What is it then? Why use a vague term that is meaningless? What does "the unique character of Quebec society mean"?

Senator Nolin: It is not as simple as trying to explain the context in which the bill was drafted. Do we mean that the population of Quebec has a unique character compared to the rest of Canada?

Mr. Nemni: That is completely acceptable to me.

Senator Nolin: Is it possible that it explain why harmonization is necessary?

Mr. Nemni: That would surprise me; I do not see why we use terms that have been used on other political occasions. If the term "distinct society" had been used instead of "unique character of Quebec" I would have said that the political intention was more "meechian." I am not quite sure what that intention is. I know that there is a hidden political intent in there. I cannot say to you: "this is what they want to do." I know there is something vague. You are introducing vague elements in what should be clear.

Senator Nolin: Professor Behiels, you said in your testimony that during your discussions with your colleagues in the law and history faculties you came to the conclusion that there was an evolution in Quebec civil law, an evolution toward the

Le sénateur Nolin: À condition qu'on n'utilise pas le mot «société».

M. Nemni: Ce sont des mots politiquement chargés. L'un renvoie à l'Accord du lac Meech et l'autre à l'Entente de Charlottetown ou à la déclaration de Calgary.

Le sénateur Nolin: Vous avez un problème avec l'intention politique du gouvernement. Tous les jours, nous prenons des décisions politiques et tous les jours, le gouvernement nous interpelle pour que le Parlement prenne des décisions politiques. Alors je ne vois pas où est le problème. Si je vous disais que la population de la province de Québec a un caractère unique, auriez-vous un problème avec cela? Est-ce le «caractère» ou la «société»?

M. Nemni: C'est l'idée du caractère unique de la société québécoise. Je ne peux pas vous proposer un nouvel amendement ou des modifications à ce passage. Je peux tout simplement répondre aux arguments que vous m'avez donnés. Vous dites que chaque jour, vous posez des gestes politiques. C'est tout à fait vrai. Lorsque vous posez un geste politique, vous devez le poser sur la table honnêtement pour savoir quel est le geste politique que vous posez. Vous êtes ici en train d'harmoniser deux systèmes juridiques, parfait, faites-le. C'est votre fonction, mais en le faisant, dans le préambule, vous utilisez un des attendus pour faire une sorte de petit coup de chapeau à certains politiciens québécois. C'est ce que vous faites. Il ne faudrait pas.

Le sénateur Nolin: Monsieur le professeur, vous avez dit vous-même — je dois reconnaître que vous avez raison — que les politiciens québécois à qui vous pensez que le gouvernement veut plaire ne se satisferont pas de cela. Soyons un peu réalistes, ce n'est peut-être pas leur intention.

M. Nemni: Qu'est-ce alors? Pourquoi utiliser un terme vague qui ne veut rien dire? Qu'est-ce que cela veut dire, «le caractère unique de la société québécoise»?

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas aussi simple que de vouloir expliquer le contexte dans lequel le projet de loi a été élaboré. Est-ce qu'on s'entend que la population du Québec a un caractère unique par rapport au reste du Canada?

M. Nemni: J'accepte cela parfaitement.

Le sénateur Nolin: Est-ce possible que cela explique le pourquoi du besoin de l'harmonisation?

M. Nemni: Cela m'étonnerait; je ne vois pas pourquoi on utilise des termes qui ont été utilisés à d'autres occasions politiques. Si on avait utilisé les termes «la société distincte» plutôt que «caractère unique du Québec», j'aurais dit que l'intention politique était une intention plutôt «meechienne». Je ne sais pas au juste quelle est cette intention. Je sais qu'il y a une intention politique qui se camoufle là derrière. Je ne veux pas vous dire: «voilà ce qu'ils veulent faire». Je sais qu'il y a quelque chose de flou. Vous introduisez des éléments flous dans quelque chose qui devrait être clair.

Le sénateur Nolin: Professeur Behiels, vous avez fait une affirmation durant votre témoignage à l'effet que dans vos discussions avec vos collègues des facultés de droit et d'histoire, vous avez conclu à une évolution du droit civil québécois, une

individualization of the law. That is what you said. I would like some clarification about that. When did we start this evolution?

I have a second question for you, Professor Behiels. Do you recognize that the Civil Code of Quebec has already recognized collective rights?

Mr. Behiels: They were not collective rights per se, they were corporate rights, social class rights in an unequal society.

Senator Nolin: You are questioning me, tell me where.

The Deputy Chairman: It certainly is not the 1994 Code.

Senator Nolin: The 1866 one?

Mr. Behiels: Yes, there was already an evolution since New France, but the spirit was a rather unequal one, especially towards women. I think it is the women's movement in Quebec, which was rather radical in the 70s and the 80s. That movement put a lot of pressure on the government to change the Civil Code in order to give them more equality within the family and in society at large. Their rights under the law were clarified to give them true equality.

There is an evolution in the Civil Code that reflects the evolution of Quebec society since the Second World War. This evolution goes far back in history, and, I agree with you, there were changes in the 19th century. I am not a specialist in this field. I am only taking my colleagues' comments who, in truth, are placing the history of the Quebec Civil Code in the context of social history, family history, women's history, the history of workers, the history of property, how we dispose of property, family estates and so on. Historians have jumped on this. There is a lot of history there and we see that the evolution continues over a long period of time.

I do not know the situation in France or other countries of the world were civil law predominates, but I know a little about the situation in Canada since New France.

[*English*]

Senator Grafstein: For one that made a minor speech, which was the only speech in the Senate on this resolution — I can repeat it because it was short — I believe you encapsulate what I said, which is that Canada is a distinct society and all the rest is commentary. You have demonstrated the support for that contention, that if we talk about a society it is better for us to talk about Canadian society because it is unique. In effect, the purpose of this bill is to demonstrate to all and sundry, Canadians and others, that by harmonizing two different traditions into one, as Professor Behiels has said, each has played off the other.

There is no sacrosanct common law separate and distinct from the Civil Code, and there is it no Civil Code sacrosanct, separate and exclusive from the common law. Both have polluted each other, or, better put, improved each other. That is what we have here, namely, a further acceleration in an ongoing process, which

évolution vers une individualisation du droit. C'est ce que vous avez dit. J'aimerais vous entendre plus clairement là-dessus. D'où avons-nous commencé cette évolution?

J'ai une deuxième question à vous poser, professeur Behiels. Reconnaissez-vous que le Code civil du Québec a déjà reconnu les droit collectifs?

M. Behiels: Ce n'étaient pas des droits collectifs comme tels, c'étaient des droits de corporation, des droits de classe sociale dans une société inégale.

Le sénateur Nolin: Vous m'interpellez, dites-moi où.

Le vice-président: Ce n'est certainement pas le Code de 1994.

Le sénateur Nolin: Celui de 1866?

M. Behiels: Oui, il y avait déjà une évolution depuis la Nouvelle-France, mais l'esprit était un esprit plutôt inégal, en particulier envers les femmes. Je pense que c'est le mouvement des femmes au Québec, qui était assez radical dans les années 70 et 80. Ce mouvement a vraiment mis beaucoup de pression sur le gouvernement pour changer le Code civil afin de leur donner plus d'égalité au sein de la famille et dans la société en général. Leurs droits envers la loi étaient clarifiés pour leur donner vraiment l'égalité.

Il y a une évolution dans le Code civil qui reflète l'évolution de la société québécoise depuis la Deuxième Guerre mondiale. Cette évolution remonte très loin dans le passé et il y a eu des changements, je suis d'accord avec vous, au XIX^{e} siècle. Je ne suis pas spécialiste dans ce domaine. Je prends seulement les commentaires de mes collègues qui, vraiment, font l'histoire du Code civil au Québec dans le contexte de l'histoire sociale, l'histoire de la famille, l'histoire de la femme, l'histoire des travailleurs, l'histoire de la propriété, comment on dispose de la propriété, les successions de la famille, ainsi de suite. Les historiens se sont lancés là-dedans. Il y a beaucoup d'histoire là-dessus et on voit que l'évolution continue au cours d'une longue période.

Je ne connais pas la situation en France ou dans les autres pays du monde où le droit civil prédomine, mais je connais un peu la situation au Canada depuis la Nouvelle-France.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Comme j'ai prononcé un petit discours, le seul qui ait été consacré à cette question au Sénat — je peux le répéter parce qu'il était court —, je pense que vous avez résumé ce que j'ai dit, c'est-à-dire que le Canada est une société distincte et que tout le reste est accessoire. Vous avez montré l'appui dont bénéficie cette affirmation, à savoir que s'il faut parler d'une société, nous avons intérêt à parler de la société canadienne parce qu'elle est unique. En effet, le projet de loi vise à montrer à tous et chacun, aux Canadiens comme aux autres, que les deux traditions, en s'intégrant en une seule, se sont, comme l'a affirmé M. Behiels, nourries l'une l'autre.

Il n'y a pas de common law sacro-sainte qui soit séparée et distincte du Code civil, et il n'y a pas de Code civil sacro-saint qui soit séparé et distinct de la common law. Les deux se sont pollués ou, mieux, bonifiés l'un l'autre. Voilà ce à quoi nous avons affaire ici, c'est-à-dire une nouvelle accélération d'un processus continu,

has been accelerating since 1760, for common law notions to be inculcated and inoculated into the Civil Code, and vice versa, in Canada.

I wish to refer to a comment concerning what we are talking about here. We are not talking about a simple observation. There is no such thing as a simple observation when it comes to legal analysis or legal statements. They all are suffused with meaning. It is one thing to talk in the political dialogue; it is another to put it in a code. We are incorporating this into a unique code — unique because it has both traditions embodying one another.

I start with the lawyer's question. I am mindful of the question posed by Senator De Bané, which was: At what level of orthodoxy can we engage here? The first level of orthodoxy is to engage at the legal level, and what the word means and what the word says. Let us turn on not just the "society" word but the "unique" word, because that tends to more a motive than others.

What does the Oxford dictionary tell us? On page 1338 of the *Concise Oxford Dictionary*, the new edition for the 1990s, the definition is clear. The word "unique" is defined as "of which there is only one; unequalled; having no like." The word, in effect, means having no equal or having no parallel.

To my mind, that idea should not be inoculated into this legislation the way they have done it in the preamble. Theoretically, it is counter to the essence of what the bill is to be about, which is to not emphasize the uniqueness, except of the whole, but the contrary, to harmonize ideas.

Mr. Nemni: Exactly.

Senator Grafstein: I put this earlier to other members, who said, "No, it is not to bring it together." However, that is what it says; the first reference is, "A First Act to harmonize." "Harmonize" means to bring together. Therefore, at the orthodox, intellectual, legal, jurisprudential level, the notion of uniqueness, even as a simple term, is contrary to the whole objective of the legislation. One might take the position that under parliamentary practice it is contrary to have a preamble that is inconsistent with the essence of the act, if in fact the act is to bring together and to harmonize ideas.

I should like your comments on that statement, because that happens to be my view. I have expressed my view before through Meech Lake. My biases on this are well known to my colleagues.

Senator Lorna Milne (*Chair*) in the Chair.

The Chairman: Before the witness answers, Senator Beaudoin would like to make an interjection before he leaves.

Senator Beaudoin: There is one thing that I do not understand. The reason we have this before us is that in one province out of 10 there is a system of private law that is different. In all the other provinces we have the common law that we have inherited. If Quebec had no Civil Code — suppose the Quebec Act had not

qui s'est amorcé en 1760, en vertu duquel, au Canada, des notions de common law sont entrées dans le Code civil, et vice versa.

Je tiens à revenir à un commentaire concernant ce dont il est ici question. Il ne s'agit pas d'une simple observation. En ce qui concerne l'analyse ou les énoncés juridiques, il n'y a pas d'observation simple. La moindre observation est empreinte de sens. Le débat politique est une chose; l'établissement d'un code en est une autre. Nous nous efforçons d'établir un code unique — unique en ce sens qu'il renferme deux traditions se nourrissant l'une l'autre.

Je commence par la question de l'avocat. Je me rappelle la question soulevée par le sénateur De Bané, qui portait sur le niveau d'orthodoxie dans lequel nous pouvions nous engager. Le premier niveau d'orthodoxie a trait aux aspects juridiques, à ce que les mots signifient et disent. Intéressons-nous non seulement au mot «société», mais aussi au mot «unique», qui tend à être plus chargé de signification que les autres.

Que nous apprend le dictionnaire Oxford? À la page 1 338 de la nouvelle édition des années 90 du *Concise Oxford Dictionary*, on trouve une définition claire. Le mot «unique» s'entend de ce qui est singulier, sans égal et sans pareil. Le mot, en effet, s'applique à ce qui est sans égal et sans parallèle.

Dans mon esprit, on n'aurait pas dû enchâsser cette idée comme on l'a fait dans le préambule. En théorie, on va, ce faisant, à l'encontre de l'essence même de l'objectif du projet de loi, c'est-à-dire non pas faire ressortir le caractère unique, mais bien au contraire l'harmonisation des idées.

M. Nemni: Exactement.

Le sénateur Grafstein: J'ai fait la remarque à deux parlementaires, qui ont déclaré: «Non, le projet de loi ne vise pas à réunir les deux traditions.» Cependant, c'est ce qu'on dit. Les premiers mots qu'on lit sont: «Loi nº 1 visant à harmoniser». «Harmoniser» veut dire réunir. Au niveau de l'orthodoxie comme au niveau intellectuel, juridique et jurisprudentiel, la notion de caractère unique, même à titre d'expression simple, va à l'encontre de l'objectif du projet de loi. Aux termes de la tradition parlementaire, on pourrait soutenir qu'un préambule ne peut aller à l'encontre de l'essence même de la loi, si celle-ci vise à réunir et à harmoniser des idées.

J'aimerais entendre votre réaction parce que, à mon avis, c'est ce qui arrive. J'avais fait connaître mon opinion au moment du débat sur l'Accord du lac Meech. Mes collègues connaissent bien mes vues sur la question.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Avant que les témoins ne répondent, le sénateur Beaudoin aimerait faire un commentaire avant de partir.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une chose que j'aimerais comprendre. Si nous étudions ce projet de loi, c'est parce que, dans une des dix provinces, on retrouve un régime de droit privé différent. Dans toutes les autres provinces, on retrouve la common law dont nous avons hérité. Si le Québec n'avait pas de Code civil

existed and the Civil Code of 1867 had not existed — I doubt that we would need harmonization.

Senator Grafstein: Not so.

Senator Beaudoin: That is what I say. At that time, we will be in the same situation as England and the United States. However, because we have two systems of law, we must harmonize the federal statutes with the genius of the civil law in Quebec and the genius of the common law in all the other provinces. That is what we have to do.

Senator Grafstein: Agreed.

Senator Beaudoin: It is obvious, then, that the second preamble is the intent of the bill. It is not a contradiction. It is to give effect to the fact that we have two systems of law in our country.

Senator De Bané: No.

Senator Beaudoin: It has been that way for 200 years. When Lord North introduced in Westminster a bill to reinstate the civil laws of France in Quebec, it was certainly nothing like the common law. Of course, he was interested in keeping the Quebecers or the Canadians on the side of the Crown. That is what our ancestor did, and he paid the price. He reintroduced the French laws. The Civil Code that we had in 1866 was based on that, as was the Napoleanic Code. In 1994, there was a fantastic update of the Civil Code of Quebec. We have two different private law systems. We have to harmonize that with our federal laws.

That is all I wanted to say.

The Chairman: Colleagues, I wish to point out that we still have another witness to hear from. He has been sitting here patiently.

Let us try to shorten it up a bit, if we can.

Senator Joyal: Senator De Bané is leaving, and I wish to make a point on the point he raised. I am sorry to interject, but I wanted him to hear it.

The Chairman: I would ask everyone to move along smartly.

Senator Beaudoin: I should like to hear your reply.

Mr. Nemni: I should like to answer you.

[*Translation*]

"Reflects the unique character of Quebec society." That is your point of view. If we had said that the Civil Code is unique to the province of Quebec, there would have been no problems.

Senator Beaudoin: Listen!

Mr. Nemni: No, I am sorry, it makes a big difference! That it is the only one having the Civil Code, there is no problem! But when you put it that way, you are introducing something else, which is a political dimension. That's the problem.

Senator Beaudoin: How do you say that?

— imaginez que l'Acte de Québec et le Code civil de 1867 n'existent pas —, je doute que nous aurions besoin d'harmonisation.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas le cas.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que je dis. À ce moment, nous serons dans la même situation que l'Angleterre et les États-Unis. Parce que nous avons deux régimes de droit, nous devons cependant harmoniser les lois fédérales avec le génie du droit civil au Québec et avec le génie de la common law dans toutes les autres provinces. C'est ce que nous devons faire.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Dans ce cas, il est évident que le deuxième préambule traduit l'intention du projet de loi. Il n'y a pas de contradiction. Le texte de loi vise à donner suite au fait qu'il existe deux régimes de droit au pays.

Le sénateur De Bané: Non.

Le sénateur Beaudoin: Il en est ainsi depuis 200 ans. Quand lord North a déposé à Westminster un projet de loi visant à rétablir le droit civil français au Québec, on avait certes affaire à rien qui se compare à la common law. Bien entendu, il avait pour but de faire en sorte que les Québécois ou les Canadiens demeurent fidèles à la Couronne. C'est ce qu'a fait notre ancêtre, et il en a payé le prix. Il a réintroduit le droit français. C'est ce sur quoi reposait le Code civil de 1866, tout comme le Code napoléonien. En 1994, on a réalisé une formidable mise à jour du Code civil du Québec. Nous avons deux régimes de droit privé différents. Nous devons en tenir compte dans les lois fédérales.

C'est tout ce que je voulais dire.

La présidente: Chers collègues, je tiens à souligner que nous avons toujours un témoin à entendre. Il attend patiemment son tour.

Essayons d'accélérer, je vous prie.

Le sénateur Joyal: Le sénateur De Bané s'apprête à sortir, et je tiens à revenir sur un point qu'il a soulevé. Je m'excuse de vous interrompre, mais je tiens à ce qu'il m'entende.

La présidente: Je demande à tous les membres de ne rien faire pour retarder nos travaux.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais bien entendre votre réplique.

M. Nemni: J'aimerais bien vous répondre.

[*Français*]

«Témoigne du caractère unique de la société québécoise». Cela est dans votre perspective. Si on avait dit que le Code civil est unique à la province du Québec, il n'y aurait pas eu de problème.

Le sénateur Beaudoin: Écoutez!

M. Nemni: Non, je regrette, cela fait une grande différence! Que ce soit la seule qui ait le Code civil, il n'y a pas de problème! Mais lorsqu'on est en train de le mettre de cette façon, on est en train d'introduire autre chose qui est une dimension politique. C'est le problème.

Le sénateur Beaudoin: Comment dites-vous cela?

Mr. Nemni: That the civil tradition is unique to the province of Quebec, that it reflects the unique character of the province of Quebec, there is no problem.

Senator Beaudoin: You object to only one word, the word "society."

Mr. Nemni: The words "unique society." Assemble those terms.

Senator Beaudoin: But you would accept "unique to Quebec"?

Mr. Nemni: Yes. In the definition that he just read to us, the Civil Code is unique to Quebec, in the case of Canada of course. It is not elsewhere. It is obvious! I agree with you completely.

Senator Beaudoin: No one is challenging the witness. The Civil Code is unique to Quebec.

Mr. Nemni: Absolutely. It is a statement of fact.

Senator Beaudoin: I have presented my argument.

[*English*]

The Chairman: Have you answered Senator Grafstein's point?

Mr. Nemni: No, I have not addressed it. I fully agree with what Senator Grafstein is saying. He is saying that by emphasizing the unique character of Quebec we are doing something else. We are not saying that the Code Civil is unique in Quebec, but we are saying that Quebec is unique within Canada. When we do that, obviously we are entering into a political game, which is contrary to what this project is meant to do, namely, to harmonize so that the uniqueness will be a Canadian feature rather than a Quebec feature. This is what we want to do, yet we say the opposite.

Mr. Behiels: I concur completely with Professor Nemni. There is an inherent contradiction in all of this. I think it could be resolved quickly. There is no need to muddy the waters in all of this with a piece of legislation that is probably long overdue and, for the most part, having read through it, appropriate. This matter could be resolved with a minor amendment, and we could get on with business.

Senator Cools: Just delete the preamble. It is very easy.

Senator Fraser: I hesitated before raising these points because, like Senator De Bané, I believe strongly that you have the right to have the position that you have and to express your beliefs about whatever Parliament does. However, I am driven to say that I have been profoundly offended by the way in which, in portions of your testimony, both of you have chosen to express those views. I just wrote down some things — "sliding things in the back door," "engaging in mischief and political games."

[*Translation*]

When we impose something through the back door, when we will be forced to swallow something, when there is a disguised political intention.

M. Nemni: Que la tradition du droit civil est unique à la province de Québec, qu'elle témoigne du caractère unique de la province de Québec, il n'y a pas de problèmes.

Le sénateur Beaudoin: Vous vous objectez à un seul mot, le mot «société».

M. Nemni: Les mots «société unique». Assemblez ces termes.

Le sénateur Beaudoin: Mais vous accepteriez «unique au Québec»?

M. Nemni: Oui. Dans la définition qu'il vient de nous lire, le Code civil est unique au Québec, dans le cas du Canada bien entendu. Il ne l'est pas ailleurs. C'est une évidence! Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Beaudoin: Personne ne conteste le témoin. Le Code civil est unique au Québec.

M. Nemni: Absolument. C'est une déclaration de fait.

Le sénateur Beaudoin: J'ai présenté mon argument.

[*Traduction*]

La présidente: Avez-vous répondu au point soulevé par le sénateur Grafstein?

M. Nemni: Non, je n'en ai pas parlé. Je suis tout à fait d'accord avec ce que dit le sénateur Grafstein. Ce qu'il dit, c'est qu'en soulignant le caractère unique du Québec, nous accomplissons autre chose. Nous disons non pas que le Code civil est unique au Québec, mais bien plutôt que le Québec est unique au sein du Canada. Ce faisant, nous entrons de plain-pied dans une joute politique, ce qui est contraire à l'intention du projet de loi, à savoir, procéder à une harmonisation pour que le caractère unique soit une caractéristique du Canada et non une caractéristique du Québec. C'est ce que nous voulons faire. Pourtant, nous affirmons le contraire.

M. Behiels: Je suis tout à fait d'accord avec M. Nemni. Il y a dans tout cela une contradiction inhérente. Je pense qu'on pourrait la résoudre rapidement. Il est inutile de brouiller les pistes dans tout ce débat au moyen d'un texte de loi qui se fait probablement attendre depuis longtemps et qui, pour l'essentiel — à en juger par une lecture sommaire — semble approprié. Il suffirait d'apporter une modification mineure et nous pourrions aller de l'avant.

Le sénateur Cools: Il suffit de supprimer le préambule. C'est très facile.

Le sénateur Fraser: J'hésite avant de soulever les points qui me préoccupent puisque, à l'instar du sénateur De Bané, je crois fermement que vous avez le droit de soutenir la position que vous défendez et d'exprimer vos convictions à propos de ce que fait le Parlement. Cependant, je suis portée à dire que j'ai été profondément choquée par la façon dont, dans des passages de votre témoignage, vous avez choisi d'exprimer vos vues. J'ai simplement noté certains éléments, par exemple: «admettre en douce» ou «s'adonner à une joute politique».

[*Français*]

Qu'on impose quelque chose par la porte arrière, qu'on va nous faire avaler quelque chose, qu'il y a une intention politique qui se camoufle.

[*English*]

I even heard something I think I have never heard in any forum, which is the suggestion that Jean Chrétien is trying to sneak in something to fit the separatist agenda. I honestly found that an astonishing suggestion. However, I am offended by the previous language that I discussed.

You may not approve of what Parliament did when both Houses adopted that resolution in December, 1995, but it was not surreptitious or hidden or camouflaged. I remind you that, in that resolution, both chambers individually undertook to be guided by that resolution and they both encouraged all components of the legislative and executive branches of government to take note of the recognition of Quebec's distinct society and to be guided in their conduct accordingly.

I repeat: You have the right not to like that, but there was nothing accidental or surreptitious about it. No one pulled a fast one on the Canadian people. Nor is anyone doing anything surreptitious now. What can be more public or more open than a parliamentary act? What can be more democratic, more honest or transparent than a parliamentary act? We are here in a public session of one of the Houses of Parliament debating legislation. There is nothing "imposé par la petite porte" about it.

I repeat: You do not have to like it, but I would ask you both to withdraw your implications that something nefarious is going on here.

Senator Cools: Out of order.

Senator Fraser: My view is that what we are doing is something of a political act in the highest sense.

Senator Cools: This is extremely out of order and improper. The witnesses have the right to come before us and express whatever opinion they wish.

Senator Fraser: I said that several times, senator.

Senator Cools: No one has the right to make the kind of demand that has been uttered, which is to withdraw their statements.

Senator Fraser: No, their language.

Senator Cools: I am speaking to a point of order. If some of the statements that the witnesses have made are somehow or other injurious to Parliament, or to the system of Parliament, then there is a proper procedure that should be followed to raise those issues. The procedure that Senator Fraser should be adopting, rather than a lecture or a set of admonitions to the witnesses, should quite frankly be to raise those as points of order with clarification so that all honourable senators can debate the issues that are being raising.

[*Traduction*]

J'ai même entendu dire quelque chose que je croyais jamais entendre dans quelque tribune que ce soit, c'est à dire que Jean Chrétien tente de faire admettre certaines choses au profit du projet séparatiste. Franchement, je trouve cette assertion renversante. Cependant, je prends ombrage du langage dont j'ai déjà parlé.

Vous avez le droit de ne pas approuver ce que le Parlement a fait quand les deux Chambres ont adopté cette résolution, en décembre 1995, mais il n'y avait rien là de sournois, de caché ni de camouflé. Dans cette résolution, les deux Chambres, je vous le rappelle, ont chacune entrepris de se laisser guider par la résolution, et elles ont encouragé tous les membres des corps législatif et exécutif du gouvernement à prendre acte de la reconnaissance de la société distincte du Québec et à régler leur conduite en conséquence.

Je le répète: vous avez le droit de ne pas être d'accord, mais il n'y avait rien là d'accidentel ni de sournois. Personne n'en a passé «une petite vite» au peuple canadien. Il n'y a rien non plus de sournois dans ce qui arrive aujourd'hui. Qu'y a-t-il de plus public ou de plus ouvert qu'une loi du Parlement? Qu'y a-t-il de plus démocratique, de plus honnête ou de plus transparent qu'une loi du Parlement? Nous participons présentement à une séance publique de l'une des deux Chambres du Parlement, occupée à débattre d'un projet de loi. Il est impossible de parler d'un projet «imposé par la petite porte».

Je le répète: vous avez le droit de ne pas être d'accord, mais je vous demande malgré tout de retirer vos propos laissant entendre que quelque chose d'infâme se trame ici.

Le sénateur Cools: J'en appelle au Règlement.

Le sénateur Fraser: Ce que nous faisons constitue à mes yeux une action politique au sens le plus noble.

Le sénateur Cools: Vos propos sont tout à fait contraires au Règlement et inappropriés. Les témoins ont le droit de comparaître devant nous et d'exprimer toute opinion qui leur convienne.

Le sénateur Fraser: Sénateur, je l'ai moi-même reconnu à quelques reprises.

Le sénateur Cools: Personne n'est autorisé à faire le genre de demande qui a été faite, c'est-à-dire que les témoins retirent leurs déclarations.

Le sénateur Fraser: Non, ce sont les mots qu'ils ont choisis qui sont en cause.

Le sénateur Cools: J'ai soulevé un rappel au Règlement. Si l'un de nous est d'avis que les déclarations des témoins portent injure au Parlement ou au système parlementaire, l'intéressé doit suivre la procédure établie pour soulever ces questions. Plutôt que de faire la leçon ou des remontrances aux témoins, le sénateur Fraser devrait en appeler au Règlement et demander des éclaircissements de façon que tous les honorables sénateurs puissent débattre des questions soulevées.

As far as I am concerned, Senator Fraser is out of order to be castigating and chiding the witnesses. The witnesses are not children. They came before us in good faith and they should be treated in good faith.

The Chairman: Thank you for your opinion, Senator Cools.

Senator Cools: We must debate what Senator Fraser has just said. That is what she has put on the floor. That is on the floor and I will not —

The Chairman: Please, Senator Cools. Senator Nolin.

[*Translation*]

Senator Nolin: Obviously, I did not intend to raise these comments to the limit of grossness. You have definitely imputed an intention. If you look at everything I have said in the eight years that I have been here, it has often happened that I disagreed with what the government does. When you impute with such malice, to claim that Jean Chrétien is playing the Quebec cancer game, you have definitely missed pages of Parliamentary history.

It may not be the right way to do it, Senator Cools, but one thing is certain, it will be in the transcript of the debates of this committee. It is important that it be said. I do not at all consider everything that Senator Fraser has said as contravening the regulations. Not at all.

[*English*]

Senator Cools: If the witnesses, Madam Chairman —

The Chairman: Senator Cools, I will put you on the list after —

Senator Cools: Are we speaking on a point of order?

The Chairman: Yes, we are speaking to the point of order that you raised. I must say that, in my five years on the committee, this is the first time that a point of order has been raised while I have been a member or the chair of this committee.

Senator Cools: Well, that is not a good sign. More should be raised.

Senator Fraser: For purposes of clarification, may I simply repeat that I attempted to say several times that I have every respect for our witnesses' rights to hold a point of view, to come before this committee and to express their points of view. I did object to some of the terms they used in expressing their views, but that is a distinction that I tried to draw and that I draw again for purposes of clarification.

The Chairman: What do the witnesses have to say for themselves?

Senator Cools: They cannot enter into a point of order discussion. They cannot. You stay out of this.

Senator Grafstein: Senator Fraser was quite gracious. I listened to her carefully. She, in effect, disagreed with some of the implications and expressed statements that the witnesses made. I

En ce qui me concerne, le sénateur Fraser viole le Règlement en reprenant et en sermonnant les témoins. Ce ne sont pas des enfants. Ils ont comparu devant nous de bonne foi, et ils devraient être traités de bonne foi.

La présidente: Sénateur Cools, je vous remercie de votre opinion.

Le sénateur Cools: Nous devons débattre de ce que le sénateur Fraser a dit. Ce sont les propos qu'elle a versés au compte rendu. Ces propos font partie du compte rendu, et je ne veux pas...

La présidente: Sénateur Cools, je vous en prie. Sénateur Nolin.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: De toute évidence, je n'avais pas l'intention de relever ces commentaires à la limite de la grossièreté. Vous avez définitivement attribué une intention. Si vous regardez tout ce que j'ai dit depuis les huit ans que je suis ici, il m'est souvent arrivé de n'être pas d'accord avec ce que fait le gouvernement. Lorsque vous prêtez une intention aussi malveillante, celle de prétendre que Jean Chrétien est en train de faire le jeu du cancer québécois, vous avez définitivement manqué des pages de l'histoire du Parlement.

Ce n'est peut-être pas la bonne façon de le faire, sénateur Cools, mais chose certaine, ce sera inscrit dans la transcription des débats de ce comité. C'est important que cela soit dit. Je ne consìdère pas du tout ce qu'a dit le sénateur Fraser comme faisant un accroc au Règlement. Pas du tout.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Madame la présidente, si les témoins...

La présidente: Sénateur Cools, je vais vous inscrire sur la liste après...

Le sénateur Cools: Débattons-nous de mon recours au Règlement?

La présidente: Oui, c'est ce dont il est question. Je dois dire que, depuis cinq ans que je siège au comité, c'est la première fois qu'on invoque le Règlement et que je me sois trouvée dans la salle à titre de membre du comité ou de présidente.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas un bon signe. On devrait le faire plus souvent.

Le sénateur Fraser: Pour fins d'éclaircissement, puis-je répéter que j'ai tenté à quelques reprises d'affirmer que nos témoins ont le droit à leur point de vue et de l'exprimer devant le comité. Je ne suis pas d'accord avec certains des termes qu'ils ont utilisés pour s'exprimer, mais ils s'agit d'une distinction que j'ai tenté d'établir pour fins d'éclaircissement.

La présidente: Qu'est-ce que les témoins ont à dire pour leur défense?

Le sénateur Cools: Ils ne peuvent pas intervenir dans un débat portant sur un appel au Règlement. Ils n'ont pas le droit de parole. Vous ne pouvez pas intervenir.

Le sénateur Grafstein: Le sénateur Fraser a été plutôt délicate. Je l'ai écoutée attentivement. Dans les faits, elle n'est pas d'accord avec certaines opinions implicites exprimées par les

took it that she did not mean to impugn these particular witnesses. In that sense, I do not think we have much of a debate on this particular order from my perspective because, again, this demonstrates support for what the witnesses have said, namely, that this is a very politically explosive statement. We have just seen a demonstration of that. That is not a legal fact but a sociological fact. On the one hand, I read the witnesses as saying that this is politically explosive and, therefore, proceed with the greatest of caution when attaching politically explosive statements to a legal document.

I believe that that is the median between what Senator Fraser said and what our witnesses said. I would hope that we can resolve this matter by saying that there is a vitriolic agreement to disagree on the fundamental definition and impact of highly explosive statements. That is what I gather from this. I take the position that I hope we can get on with the business and carry on.

The Chairman: Senator Cools, have you something to add?

Senator Cools: Yes, I have a couple of comments.

The Chairman: Please be brief, because we do have another witness waiting and we want to have a fair chance with Senator Joyal and yourself to ask questions of these witnesses.

Senator Cools: Most of us have been brief in our statements so far. However, it seems to me that when witnesses come before us they should expect a degree of respect. I accept and understand that.

First, in respect of what Senator Fraser had to say, for the record I wish to note that in point of fact I did miss part of the witness's testimony. I was late so I only heard a part of the testimony. Therefore, I am at a bit of a disadvantage to comment on exactly what they did say. However, I heard with clarity and followed with interest what Senator Fraser said, and it was that to which I was reacting. Asking a witness to withdraw statements or to apologize for them, after those witnesses have proceeded in good faith to make those statements, is somewhat unreasonable and insensitive.

The fact of the matter is that the witnesses were called here. They were not summoned or subpoenaed. They have come voluntarily upon an invitation and are presenting before us. I should like to remind honourable senators that if, in the process of presenting and giving testimony, and in the process of cross-examination — because this is a court, after all — the witnesses are somehow errant or somehow amiss, or otherwise insufficient or defective in how they are presenting, then it would seem to me that the duty of guiding and correcting the witnesses in their manner of presentation falls directly to the chair.

I must say that if the witnesses had said anything that should not have been said, or used a manner or tone that they should not have, to the extent that that was not corrected as it was happening in my mind tends to moot a lot of the discussion that we are having here.

témoins. Ce que j'ai compris, c'est qu'elle n'avait pas l'intention de contester les témoins. En ce sens, je ne crois pas qu'il y ait de quoi fouetter un chat puisque, une fois de plus, la controverse actuelle atteste ce qu'ont dit les témoins, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une déclaration des plus explosive sur le plan politique. Nous venons tout juste d'en avoir la démonstration. Il s'agit d'un fait non pas juridique, mais bien plutôt sociologique. Par ailleurs, je crois comprendre que les témoins sont d'avis qu'il s'agit d'une question politique explosive et que, par conséquent, on doit faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'on attache des déclarations politiquement explosives à un document juridique.

Je crois qu'il existe une position médiane entre ce que le sénateur Fraser dit et ce que nos témoins ont affirmé. J'espère que nous pourrons régler le différend en affirmant que nous sommes catégoriquement d'accord pour être en désaccord sur la définition fondamentale et l'impact des déclarations hautement explosives. C'est ce que je retiens de la situation. J'espère que nous pourrons en rester là et poursuivre.

La présidente: Sénateur Cools, vous avez quelque chose à ajouter?

Le sénateur Cools: Oui, j'aimerais faire deux ou trois commentaires.

La présidente: Je vous prie d'être brève, parce que nous avons un autre témoin qui attend, et j'aimerais que le sénateur Joyal et vous-même ayez la possibilité de poser des questions aux témoins actuels.

Le sénateur Cools: La plupart d'entre nous avons jusqu'ici été brefs. Cependant, il me semble que les témoins qui comparaissent devant nous sont en droit de s'attendre à une certaine forme de respect. Je l'admets et le conçois.

D'abord, en ce qui concerne ce qu'a dit le sénateur Fraser, je dois préciser aux fins du compte rendu que j'ai manqué une partie du témoignage des témoins. J'étais en retard, de sorte que je n'ai assisté qu'à une partie de leur présentation. Par conséquent, j'ai un peu de mal à commenter exactement ce qu'ils ont dit. Cependant, j'ai clairement entendu et suivi avec intérêt ce qu'a déclaré le sénateur Fraser, et c'est ce à quoi je réagissais. Demander à un témoin de retirer ses propos ou de s'en excuser lorsqu'il a agi de bonne foi m'apparaît comme déraisonnable et indélicat.

Le fait est que les témoins ont été invités ici. Ils n'ont été ni convoqués ni cités à comparaître. Ils ont volontairement accepté de comparaître devant nous. Si, dans le cadre de leur témoignage et du contre-interrogatoire — après tout, il s'agit d'un tribunal — les témoins commettent des erreurs ou s'expriment mal à propos, ou que leur présentation est d'une façon ou d'une autre insuffisante ou déficiente, je rappelle aux honorables sénateurs que c'est à la présidence qu'incombe la responsabilité directe d'orienter les témoins et de corriger leur témoignage.

Si les témoins ont dit des choses qu'ils n'auraient pas dû dire ou qu'ils ont adopté un ton ou un comportement inacceptables, le fait qu'ils n'aient pas été corrigés tend dans mon esprit à annuler une bonne partie de la discussion que nous avons ici.

I am reminding the chairman that it is the duty of the chairman to guide the witnesses, in particular, in the proper and appropriate way in which to speak.

The Chairman: Thank you, Senator Cools, for the lecture.

Senator Cools: I have not lectured you, Madam Chairman.

The Chairman: Yes, you are in the process of —

Senator Cools: Well, we can go on, then. Let us keep going then.

The Chairman: May we carry on, please, with the witnesses?

Senator Cools: What I was simply saying, Madam Chairman, is that you may not like points of orders but they are an old-fashioned parliamentary tradition. I was trying to say that if Senator Fraser has some strong disagreements with the professors, and I sense that she has, they can be expressed as disagreement. I found it objectionable that witnesses would come before us and would be so insulted. I will start recording many more objections.

The Chairman: Excuse me, Senator Cools, I have the floor.

Senator Cools: That is right, you sure do.

The Chairman: I believe that Senator Fraser has expressed precisely what she meant to say. She has been upheld by Senator Nolin. I would hope after this discussion, and this thorough lecture around the table, that we may carry on with the witnesses.

Mr. Nemni: Excuse me. May we reply to what we have just been accused of?

Senator Cools: They did not hear all of this. Can they make a response?

Mr. Nemni: What Senator Fraser said was not a point of order.

Senator Cools: Never mind that.

Mr. Nemni: She accused us of certain things and I should like to answer them.

Senator Cools: They were accusations. What I raised was a point of order.

The Chairman: Excuse me, Senator Cools. Professor Nemni has the floor.

Mr. Nemni: I should like to say two things. First, I never said that the 1995 resolution was a surreptitious resolution. It was not. I think this is how this sort of thing should be done. They wanted to recognize the distinct society, and there was an act that did so. I am completely in disagreement with that but I never said that it was done surreptitiously.

On the other hand, I did say that there is a sort of project that is going through surreptitiously in the preamble and more specifically in the second "attendu." When one says "témoin du caractère unique de la société québécoise," there is a political project because one could have used, in a neutral way, the words "province de Quebec." There is something superficial. This is precisely the basis of all my testimony, so I will certainly not

Je rappelle à la présidente que c'est à elle qu'il incombe d'orienter les témoins, en particulier en ce qui concerne la façon correcte et appropriée de témoigner.

La présidente: Je vous remercie de la leçon, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Je ne vous ai pas fait la leçon, madame la présidente.

La présidente: Oui, vous êtes en train de...

Le sénateur Cools: Eh bien, dans ce cas, nous pouvons continuer. Continuons donc.

La présidente: Pouvons-nous, avec votre permission, redonner la parole aux témoins?

Le sénateur Cools: Tout ce que je dis, madame la présidente, c'est que les rappels au Règlement ont beau vous déplaire, ils n'en font pas moins partie d'une vieille tradition parlementaire. Si, comme j'en ai l'impression, le sénateur Fraser s'oppose fortement à ce qu'ont dit les témoins, elle a le droit de le dire. Ce à quoi je m'oppose, c'est que les témoins qui comparaissent devant nous soient insultés. À compter de maintenant, je vais soulever beaucoup plus d'objections.

La présidente: Excusez-moi, sénateur Cools, mais c'est moi qui ai la parole.

Le sénateur Cools: Vous n'avez jamais dit plus vrai.

La présidente: Je pense que le sénateur Fraser a exprimé sa pensée avec précision. Le sénateur Nolin lui a donné raison. Après le débat actuel et la leçon exhaustive que vous nous avez servie, j'espère que nous pourrons revenir aux témoins.

M. Nemni: Excusez-moi. Puis-je répondre aux accusations qui ont été portées contre nous?

Le sénateur Cools: Ils n'ont rien entendu de ce que nous venons de dire. Sont-ils autorisés à réagir?

M. Nemni: Les propos tenus par le sénateur Fraser ne faisaient pas partie de l'appel au Règlement?

Le sénateur Cools: Qu'importe.

M. Nemni: Elle nous a accusés de certaines choses, et j'aimerais pouvoir répondre.

Le sénateur Cools: C'étaient des accusations. J'ai pour ma part invoqué le Règlement.

La présidente: Excusez-moi, sénateur Cools. La parole est à M. Nemni.

M. Nemni: J'aimerais dire deux choses. Premièrement, je n'ai jamais laissé entendre que la résolution de 1995 était sournoise. Elle ne l'a pas été. Je pense que c'est ainsi qu'on doit faire ce genre de choses. On voulait reconnaître la société distincte, et on a adopté une loi pour le faire. Je suis tout à fait en désaccord, mais je n'ai jamais dit qu'on avait agi de façon sournoise.

Par ailleurs, j'ai dit que le préambule et, de façon plus précise, le deuxième «attendu» laissait entrevoir la réalisation sournoise d'un projet. Lorsqu'on écrit «témoin du caractère unique de la société québécoise», il est certain qu'on a affaire à un projet politique puisqu'on aurait tout aussi bien pu écrire de façon neutre les mots «province de Québec». Il y a là quelque chose de superficiel. C'est précisément le fondement de mon témoignage,

excuse myself for doing that because I do think that this is the problem.

The Chairman: Thank you, professor.

Mr. Behiels: This is, in fact, a very sensitive and explosive issue. The resolution of 1995 in fact came about in rather unorthodox fashion. It was the result of a near death of the country. It was not thought out very clearly, but it did reflect, I think, at heart, the long-held position of the Prime Minister, who stood on that ground as early as 1987, although he did not make it very clear. He played both sides against the middle. He tried to twist Clyde Wells' arm to support the Meech Lake Accord. When that whole thing fell apart, he came out against the accord. Fundamentally, however, he has always been in favour of the entrenchment of the distinct society clause in the Constitution. The way he has gone about that, of course, has been very different than the way Prime Minister Mulroney went about it, and that is his prerogative. I do not like it, but there you have it. They are two very different politicians, and they have approached essentially the same project in very different ways.

With Professor Nemni, I agree that what was done in 1995 was the prerogative of Parliament. It did not reflect, I think, the wishes of the Canadian people, however. It was, in fact, in large measure imposed upon them by the crisis that was created by the referendum result in 1995. They were willing to swallow it, believing in fact that it was a mere resolution and that it would not have much repercussion on legislation and on the relationship between Canada and the Province of Quebec, but we now see that there is a different agenda underway. I would hope we could bring it to an end at this point and say, "Perhaps we should not go down that road." I disagree fundamentally with you on how we perceive the Prime Minister's role in all of this and that indeed there are people who would like to achieve by different means than was attempted in 1987 and 1992 the entrenchment in our Constitution of this clause. I will stand by my remarks.

Senator Joyal: At the outset, I wish to state that I would have expected and hoped that Senator De Bané would have been here because I want to quote from his remarks, and I think that in all fairness, when we do that, it is fair to give him a chance to rebut. I am sure there will be other opportunities for him to do so. Nevertheless, the discussion arises from a comment that he made about the word "nation" and the concept of the word "nation."

I wish to put on the record that Senator De Bané, in 1972, in the minority report that he signed with Senator Asselin at that time, said:

[*Translation*]

> It is in Quebec that we find a nation, that word being understood in its sociological meaning.

et il est exclu que je m'excuse de ce que je dis parce que je crois que c'est là que le bât blesse.

La présidente: Je vous remercie.

M. Behiels: Il s'agit en réalité d'une question des plus délicates et explosives. La résolution de 1995 a été adoptée de façon peu orthodoxe. Elle a été le résultat du quasi-éclatement du pays. Elle n'a pas fait l'objet d'une réflexion très claire, mais, au fond, elle rend compte, je crois, de la position que le premier ministre a commencé à défendre dès 1987, même s'il ne l'a pas affirmé de façon très claire. Il a joué les deux extrémités contre le centre. Il a tordu le bras de Clyde Wells pour qu'il soutienne l'Accord du lac Meech. Quand tout est tombé à l'eau, il s'est prononcé contre l'accord. Cependant, il a toujours été fondamentalement en faveur de l'enchâssement de la disposition relative à la société distincte dans la Constitution. Pour ce faire, il a naturellement opté pour une démarche tout à fait différente de celle du premier ministre Mulroney, et c'est sa prérogative. La solution qu'il a retenue ne me plaît pas, mais c'est ainsi qu'il a choisi de procéder. Ce sont deux politiciens tout à fait différents, et ils ont abordé essentiellement le même projet de façon très différente.

Je suis d'accord avec M. Nemni pour dire que ce qui a été fait en 1995 est la prérogative du Parlement. Toutefois, le projet, à mon avis, ne rendait pas compte de la volonté du peuple canadien. En fait, il s'est agi d'une vaste mesure qui lui a été imposée à la suite de la crise déclenchée par le résultat du référendum de 1995. Les Canadiens ont accepté d'avaler la pilule, convaincus qu'il ne s'agissait en fait que d'une simple résolution sans grandes répercussions sur les dispositions législatives et les relations entre le Canada et la province de Québec, mais nous constatons aujourd'hui qu'il y a un autre programme en cours. J'espère que nous réussirons aujourd'hui à y mettre un terme en affirmant: «Peut-être ne devrions-nous pas nous engager dans cette voie.» Je suis foncièrement en désaccord avec vous relativement à la perception que vous avez du rôle du premier ministre dans tout cela. Je pense que certains aimeraient parvenir à réaliser par d'autres moyens ce qui avait été tenté en 1987 et en 1992, à savoir l'enchâssement de la disposition dans la Constitution. Je maintiens ce que j'ai dit.

Le sénateur Joyal: D'entrée de jeu, je tiens à dire que je comptais et espérais que le sénateur De Bané serait présent parce que je voulais citer ses propos et que, en toute justice, je crois que, quand on agit de la sorte, il convient de donner à l'intéressé la possibilité de réagir. Je suis convaincu donc qu'il aura d'autres occasions de le faire. Néanmoins, la discussion découle d'un commentaire qu'il a fait au sujet du mot «nation» et de la notion qui sous-tend le mot «nation».

Aux fins du compte rendu, je mentionne que le sénateur De Bané a, dans le rapport minoritaire qu'il a signé avec le sénateur Asselin en 1972, déclaré ce qui suit:

[*Français*]

> C'est au Québec qu'on trouve une nation, ce mot étant compris ici dans son sens sociologique.

[*English*]

I wish to quote the page of the report so that he will have a opportunity to answer that later. It is found on page 6 of his minority report in 1972. In other words, Senator De Bané was of the following opinion in 1972:

[*Translation*]

Quebec was a nation in the sociological sense.

[*English*]

I wish to put on the record also that the late Mr. Léon Dion, a well-known political scientist, had a definition of "nation" and whether or not Quebec was a nation. I quote from Mr. Leon Dion's book of 1995, at page 350, where he said:

[*Translation*]

French Canadians form a nation but Quebecers do not form a nation, both are part of the Canadian political community, the foundation of the Canadian political system.

[*English*]

Our minister Stéphane Dion has a different opinion. The Honourable Stéphane Dion, in a letter that he published in French and English in the newspaper last weekend, says at page 4 of the text:

[*Translation*]

Now, Quebec is a nation in the French meaning of the term. That is, a community that has its own sense of history and its own cultural reference points.

[*English*]

A statement has been also attributed to Mr. Trudeau trying to cover the word "nation" as being neutral. I will quote from Mr. Trudeau from 1964.

[*Translation*]

Le fédéralisme et la société canadienne-française, pages 199 and 200, 1967.

When a closely-knit minority in a State starts to define itself vigorously and continually, it triggers a mechanism that tends to lead it to sovereignty.

[*English*]

In other words, I do not think it was fair to Mr. Trudeau to attribute to him thinking that the word "nation" could be used at any time without any political consequences.

Is it not true that the word "society" or "distinct society" is as loaded as the word "nation"? One can think that...

[*Translation*]

In the French meaning of the term, the sociological meaning, it is neutral.

[*Traduction*]

Je tiens à citer la page du rapport de façon qu'il ait la possibilité de réagir plus tard. Le passage figure à la page 6 de son rapport minoritaire de 1972. En d'autres termes, le sénateur De Bané était, en 1972, de l'avis suivant:

[*Français*]

Le Québec était une nation au sens sociologique.

[*Traduction*]

Je tiens à préciser, aux fins du compte rendu, que le regretté Léon Dion, politologue reconnu, avait sa propre définition du concept de «nation» et avait sa propre idée sur la question de savoir si le Québec était ou non une nation. Je cite un passage de la page 350 de l'ouvrage daté de 1995 de Léon Dion:

[*Français*]

Les Canadiens français forment une nation mais les Québécois ne forment pas une nation, les uns et les autres sont membres de la communauté politique canadienne, fondement du système politique canadien.

[*Traduction*]

Le ministre Stéphane Dion a une opinion différente. Dans une lettre qu'il a publiée en français et en anglais dans le journal, le week-end dernier, l'honorable Stéphane Dion écrit à la page 4 du texte:

[*Français*]

Maintenant, le Québec est une nation au sens français du terme. C'est-à-dire une collectivité qui possède son propre sentiment de l'histoire et ses propres repères culturels.

[*Traduction*]

On a également attribué à M. Trudeau une déclaration visant à montrer que le mot «nation» est neutre. Je cite maintenant des propos tenus par M. Trudeau en 1964.

[*Français*]

Le fédéralisme et la société canadienne-française, à la page 199 et 200, 1967.

Lorsqu'une minorité, étroitement unie dans un État commence à se définir avec force et sans relâche comme une nation, elle déclenche un mécanisme qui tend à la conduire à la souveraineté.

[*Traduction*]

En d'autres termes, je ne pense pas qu'il soit juste de laisser entendre que M. Trudeau pensait que le mot «nation» pouvait être utilisé en tout temps, sans conséquences politiques.

N'est-il pas vrai que le mot «société» ou l'expression «société distincte» est aussi chargé de sens que le mot «nation»? On peut le penser...

[*Français*]

Au sens français du terme, c'est neutre, au sens sociologique du terme, c'est neutre.

[*English*]

In fact, is the real illustration that we are dealing with not the political concept that is always used as a stepping stone to ask for something different, something more, something that is not the way it is in the present Constitution?

We know that Mr. Landry said two weeks ago:

[*Translation*]

> Quebec is not a distinct society, Quebec is a nation.

[*English*]

In other words, it seems that in every decade over the last 30 years, a concept has been put together, and people with a political allegiance put that concept ahead to try to push for something more. When a result does not happen, they go a step further to try to get more because they did not get enough with the first concept. It seems that there is a built-in process in the political language whereby we find ourselves trapped, like with that preamble, in a situation. We totally support the harmonization initiative, but we are caught in accepting something which for some of us — perhaps not all, and I recognize that — is not acceptable because we know it will be used somewhere else for some other purposes.

Mr. Nemni: I will make a brief statement. This was the essence of my presentation. One cannot say that words are neutral and mean nothing special. They do carry a political weight. These words, "distinct society," "unique character of Quebec" do carry a political weight. If you want to have a clear law, one should try to use words that are clear for everyone. Words such as "Province of Quebec" are clear to everyone. There would be no ambiguity whatsoever if someone had used these words, and this discussion would have been unnecessary if we had used these word, which is proper politically, constitutionally, ideologically, and sociologically. We are having this discussion because the words that have been used are not clear words. They are not proper words in a text of law. They are political words, thereby creating all of this ambiguity.

I wish to add to what Senator Joyal has said that — and, again, I will say something that may displease some of you but to me this is the pure reality — politicians do use words for political purposes. In fact, nationalist politicians are the ones who do so more than all others. In Quebec, the name of the legislative assembly is the National Assembly, and this is not a neutral expression; it is political. Politicians in this building are doing exactly the same thing. They are passing law, and so on.

Why, after the laws of the referendum, did Quebec politicians decide to call Quebec City the national capital? It is not the national capital. It is a lie to say that it is. I will not say that these are not lies and that they are not surreptitious motives, because

[*Traduction*]

En fait, n'est-ce pas là la preuve que nous avons affaire au concept politique toujours utilisé comme point de départ pour demander quelque chose de différent, quelque chose de plus, quelque chose qui ne fait partie de la Constitution actuelle?

Nous savons que M. Landry a, il y a deux semaines, déclaré ce qui suit:

[*Français*]

> Le Québec n'est pas une société distincte, le Québec est une nation.

[*Traduction*]

En d'autres termes, il semble bien que, au cours des 30 dernières années, chaque décennie ait été témoin de l'apparition d'un nouveau concept et que des personnes animées de convictions politiques aient moussé ce concept dans l'intention d'obtenir quelque chose de plus. Faute de résultat, elles franchissent un pas de plus pour obtenir davantage parce que le premier concept n'a pas donné des résultats suffisants. Il semble qu'il s'agisse d'un processus inhérent au langage politique duquel nous nous trouvons prisonniers, comme dans le cas du présent préambule. Nous sommes tout à fait d'accord avec la mesure d'harmonisation, mais nous nous trouvons dans l'obligation d'accepter quelque chose qui, pour certains d'entre nous — peut-être pas pour la totalité d'entre nous, j'en suis conscient — n'est pas acceptable parce que nous savons que, ailleurs, d'autres utiliseront ces principes à d'autres fins.

M. Nemni: Je vais faire une brève déclaration. C'était là l'essence même de mon témoignage. On ne peut pas dire que les mots sont neutres et n'ont pas de signification particulière. Ils sont chargés d'un poids politique. Les mots «société distincte» ou «caractère unique du Québec» sont chargés d'un poids politique. Pour que le texte de loi soit clair, on devrait utiliser des mots clairs pour tout un chacun. Une expression comme «province de Québec» est claire pour tous. Si on utilisait ces mots, il n'y aurait d'ambiguïté pour personne, et aucun débat ne se serait révélé nécessaire si on avait utilisé ces mots, qui sont corrects sur les plans politique, constitutionnel, idéologique et sociologique. Si nous avons le présent débat, c'est parce que les mots utilisés ne sont pas clairs. Ils n'ont pas leur place dans un texte de loi. Ce sont des mots politiques, et c'est eux qui sont à l'origine de l'ambiguïté.

Je tiens à ajouter à ce qu'a dit le sénateur Joyal — et, une fois de plus, mes propos déplairont à certains d'entre vous, mais c'est la pure vérité. Les politiciens utilisent les mots à des fins politiques. En fait, les politiciens nationalistes le font plus que les autres. Au Québec, le nom de l'assemblée législative est l'Assemblée nationale, et l'expression n'a rien de neutre. Elle est au contraire politique. Les politiciens qui travaillent dans l'immeuble font exactement le même travail. Ils adoptent des lois, et ainsi de suite.

Pourquoi, après les référendums, les politiciens québécois ont-ils décidé d'appeler Québec la capitale nationale? Ce n'est pas la capitale nationale. C'est un mensonge. On ne me fera pas dire que ce ne sont pas là des mensonges et qu'il ne s'agit pas là de

they are. They are pure lies. There is no such thing as a nation in Quebec — not yet. There may be one some day. Let us use clear words. When you use such words as "caractère unique, société distincte," you are not being clear.

Mr. Behiels: In democratic societies, words are the only things we have to carry out our battles. Going from a society that resorts to violence to resolve power struggles into a democratic society, the only weapons we have are words. Words are value-loaded. They have to be; otherwise, we would be talking at odds with one another. Words are used and abused continually by ideologues, by journalists and by politicians, because they are our weapons. We try to achieve our objectives through the use of words. It is a lot better than using guns, but we must understand what is going on. That is why a debate about words is inevitable. Language must be precise. It must represent very specific interests. I am wondering what interests are being represented here.

Senator Cools: I was struggling to remember an old expression. I think it was Lord Durham who said, "two people struggling in the bosom."

Mr. Behiels: No, it was "two nations warring in the bosom of a single state."

Senator Cools: That is right. I was trying to remember that.

First, I wish to thank you for clarifying the definition of "nation," both in its sociological concept and its civic and political concepts with a geographical territory being a country versus a nation. I thank you for bringing that forward because there was much debate on what used to be called in the old days the national question. If one were to read much of the old literature, one would see that a lot was said on the national question. There was a sense that peoples do exist but that all peoples do not necessarily have the prerequisites to be a nation or to be a country in that sense. I wanted to thank you for that clarification because this particular question is bedevilling a lot of debate.

When I was younger, which was quite some time ago, we did not have the term "Québécois" or "Québécoise." The term used to be French Canadian. A French Canadian could be a French Canadian from Quebec or from New Brunswick or from Nova Scotia or from any other part of Canada. That is how I grew up. People never referred to themselves as Québécois. The language has been supplanted for very deliberate reasons.

I should also like to thank you for bringing forward the particular issues of the National Assembly. I belong to that group of people who winces every time we hear the term "National Assembly." I have taken the trouble to read the *Debates* and to read the legislation that brought the term "National Assembly" into being because at one point I was interested in how the question of Her Majesty's assent within those bills was circumvented.

motifs sournois parce que c'est bien le cas. Ce sont de purs mensonges. Il n'y a pas de nation québécoise — du moins pas pour le moment. Il y en aura peut-être une un jour. Utilisons des mots clairs. Quand on utilise des expressions comme «caractère unique» ou «société distincte», on ne fait pas preuve de clarté.

M. Behiels: Dans les sociétés démocratiques, les mots sont les seules choses dont nous disposions pour mener nos batailles. Lorsqu'on passe d'une société qui recourt à la violence pour régler ses querelles de pouvoir à une société démocratique, les mots sont les seules armes possibles. Les mots sont chargés de valeur. Il faut qu'il en soit ainsi; sinon, nous ne nous comprendrions pas entre nous. Les idéologues, les journalistes et les politiciens utilisent les mots et en abusent parce que ce sont les armes dont nous disposons. Nous tentons de parvenir à nos fins grâce à l'utilisation des mots. Il s'agit d'une utilisation nettement préférable à celle des armes, mais nous devons comprendre la situation dans laquelle nous nous trouvons. Voilà pourquoi un débat sur les mots est inévitable. La langue doit être précise. Elle doit traduire des intérêts très précis. Je me demande quels sont les intérêts représentés ici.

Le sénateur Cools: Je tentais de me rappeler une vieille expression. Je pense que c'est Lord Durham qui a dit: «deux peuples en lutte dans le giron».

M. Behiels: Non, c'était: «deux nations en guerre au sein d'un même État.»

Le sénateur Cools: Voilà. J'essayais de m'en souvenir.

Premièrement, je tiens à vous remercier d'avoir clarifié la définition du mot «nation», aux sens sociologique, civique et politique, dans le contexte d'un territoire géographique représentant un pays et non une nation. Je vous remercie d'avoir soulevé ce point parce que ce que nous appelions à l'époque la question nationale a suscité un vif débat. À lire les anciens documents, on constaterait que la question nationale a fait couler beaucoup d'encre. Il existe des peuples, mais tous les peuples n'ont pas nécessairement les caractéristiques qu'il faut pour aspirer au titre de nation ou de pays. Je tenais à vous remercier des éclaircissements que vous avez apportés parce qu'il s'agit d'une question qui soulève beaucoup de controverse.

Quand j'étais plus jeune, c'est-à-dire il y a plutôt longtemps, nous n'utilisions pas les mots «Québécois» ou «Québécoise». On utilisait l'expression «Canadien français». Un Canadien français pouvait vivre au Québec, au Nouveau-Brunswick ou en Nouvelle-Écosse ou ailleurs au Canada. C'est dans ce contexte que j'ai grandi. Les habitants ne se définissaient pas comme Québécois. C'est pour des raisons très délibérées qu'on a remplacé l'ancienne expression.

Je tiens également à vous remercier d'avoir soulevé les enjeux particuliers se rapportant à l'Assemblée nationale. Je fais partie du groupe de ceux qui font la grimace chaque fois qu'ils entendent l'expression «Assemblée nationale». Je me suis donné la peine de lire les *débats* et les dispositions législatives à l'origine de l'expression «Assemblée nationale» parce que, à une certaine époque, je me suis demandé comment on avait contourné la question de l'assentiment de Sa Majesté aux dispositions législatives en question.

It may be interesting to have added to our wealth of material in the consideration of this bill some of the substantial issues in respect of the renaming of the legislative assembly of Quebec, how it got renamed the National Assembly and now, as you have said, the "National Capital." Obviously, none of this is coincidental and none of it can be accidental. I am pleased, however, that it is forming a part of our consideration. If we could have some references or some material from our researchers, that would be helpful.

To come to my question, the preamble bothers me in every aspect. I would be quite happy to see the entire preamble deleted because it is deficient not only in the area of the so-called "distinct society." but also in many other ways. For example, paragraph four talks about "windows on the world." Paragraphs six and seven, the very last two, talk about the "objective of the Government of Canada." How often do you see terms like "the Government of Canada" in legislation? The entire preamble is extremely unusual and peculiar, and requires close scrutiny.

There has been a lot of discussion in the Senate chamber about "distinct society." I can say with some fairness that at the time of the Meech Lake Accord an overwhelming number of senators were opposed to the concept of a distinct society. I know because I was one of them myself. There is a lot of literature and a lot of testimony regarding that.

The Chairman: Do you have a question, Senator Cools?

Senator Cools: I am coming to it, senator.

The Chairman: I hope so.

Senator Cools: This is not Question Period, though, senator.

The Chairman: All right.

Senator Cools: I am having an exchange with the witnesses. They are responding. I can see them. They are quite within my visibility.

The Chairman: Yes, but not on the record.

Senator Cools: All right. This is showing that there is a lot of work to be done on this bill and that this committee should take a good time to study it. This is showing that this bill is quite complex and it requires our fulltime consideration. I just put that forward for your consideration.

Coming to the "distinct society," there is a lot of material. You are right when you say "the resolution as passed in 1995." Even that in and of itself was another political compromise, so to speak. If you go through the *Debates* you will see that, for example, I did not speak. But that is neither here nor there. Regarding the question of the distinct society, I differentiate between looking at the preamble within what we call the "Civil Code" and this term the "civil law tradition." I think the term Civil Code is quite measurable, quite tangible, whereas civil law tradition is a hugely different thing. The whole phenomenon of the legal meaning and

Il aurait été intéressant d'ajouter à la masse de documents qui nous ont été fournis pour l'étude du projet de loi quelques enjeux majeurs concernant le nouveau nom de l'assemblée législative du Québec, c'est-à-dire l'Assemblée nationale, sans parler, comme vous l'avez dit, de l'expression «capitale nationale». De toute évidence, il n'y a pas là de coïncidence ni de simple accident de parcours. Je suis toutefois heureuse de constater que ces questions font désormais partie de notre examen. Il serait utile que nos recherchistes mettent la main sur certaines références ou certains documents à ce sujet.

J'en viens maintenant à ma question. Tous les aspects du préambule me préoccupent. Pour ma part, je serais plutôt heureuse de voir supprimer tout le préambule parce qu'il m'apparaît déficient non seulement du point de vue de ce qu'on appelle la «société distincte», mais à de nombreux autres points de vue. Par exemple, on retrouve à l'alinéa 4 les mots «fenêtre sur le monde». Dans les sixième et septième alinéas, soit les deux derniers, on fait allusion au «gouvernement du Canada» et à son «objectif». Combien de fois retrouve-t-on des expressions comme «le gouvernement du Canada» dans les textes de loi? Tout le préambule est extrêmement bizarre et inusité. On doit donc l'étudier de près.

Au Sénat, il a beaucoup été question de la «société distincte». Je dois dire en toute justice que, à l'époque de l'Accord du lac Meech, une forte majorité de sénateurs s'opposaient à la notion de société distincte. Je le sais parce que j'en faisais moi-même partie. Il y a beaucoup de documents et de témoignages à ce sujet.

La présidente: Vous avez une question, sénateur Cools?

Le sénateur Cools: J'y viens, sénateur.

La présidente: Je l'espère.

Le sénateur Cools: Cependant, sénateur, nous ne sommes pas à la période de questions.

La présidente: Très bien.

Le sénateur Cools: J'ai un échange avec les témoins. Ils répondent. Je les vois. En fait, je les vois très bien.

La présidente: Oui, mais rien n'apparaît au compte rendu.

Le sénateur Cools: Très bien. Voilà qui montre qu'il y a beaucoup de travail à faire sur le projet de loi et que le comité devrait prendre le temps de l'étudier. Il s'agit d'un projet de loi complexe qui exige notre attention à temps plein. Je le rappelle pour que vous y réfléchissiez.

En ce qui concerne la «société distincte», il y a beaucoup de documents. Vous avez raison de dire que la résolution a été adoptée en 1995. En soi, il s'est agi, pour ainsi dire, d'un compromis politique. Si vous consultez les *débats*, vous constaterez par exemple que je me suis abstenue de me prononcer. Mais c'est une autre histoire. Pour ce qui est de la société distincte, j'établis, à l'examen du préambule, une distinction entre ce que nous appelons le Code civil et l'expression «tradition de droit civil». Pour moi, l'expression «Code civil» représente quelque chose de mesurable et de tangible, tandis que l'expression

the constitutional meaning of the term "distinct society" has bedevilled all of us. We are no closer now —

[*Translation*]

Senator Nolin: If I follow you, you can speak for yourself, but if you decide to speak for me, I would not want that.

[*English*]

Senator Cools: I was never speaking for you. I would never propose to speak for you.

Senator Nolin: You said "all of us." That means me. If you want to talk for yourself, fine, but do not include me in that information.

Senator Cools: Okay.

[*Translation*]

Senator Nolin: I am not at all concerned by that statement.

[*English*]

The Chairman: Senator Cools, if you want to proceed, ask the witnesses a question.

Senator Cools: Unless I am violating some sort of time limit, I believe the time is here for me to use as I see fit. Thank you.

The Chairman: I believe the time limit was set out in the agenda for everyone to come to this committee. Our second witness, Professor Gaudreault-DesBiens, would be speaking at 4:15.

Senator Cools: Well, senator, if you are meaning to tell me you are cutting me off, then say that.

The Chairman: I am not trying to cut you off, I am just trying to get you to ask the question.

Senator Cools: I see.

Coming again to the whole question of the "distinct society," do you know precisely when that term comes into existence, or has its genesis, in both the legal and political language of the community? Do you have any knowledge on that? I have a reference to it in the 1800s. Do you have any knowledge of that?

Mr. Nemni: I know at least one instance when it has become a powerful political instrument. That was when the Parti Québécois was in power and wanted to oppose the patriation of the Constitution. They proposed a resolution that picked the words "le Québec constitue une société distincte" from the PLQ's platform so that they would both vote in favour of the resolution. This is when it became an effective political instrument.

Senator Fraser: On a small point of clarification, if we are talking about the same resolution, it actually said "une société distincte" within the Canadian whole.

Mr. Nemni: No, I do not think it said that.

«tradition de droit civil» représente quelque chose de tout à fait différent. Nous avons tous été dupés par le phénomène de la signification juridique et constitutionnelle de l'expression «société distincte». Nous sommes maintenant plus près de...

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Si je suis votre affirmation, vous pouvez parler pour vous, mais si vous décidez de parler en mon nom, je ne voudrais pas.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Je n'avais pas l'intention de parler pour vous. Il ne me viendrait jamais à l'idée de parler pour vous.

Le sénateur Nolin: Vous avez dit «nous tous», ce qui veut dire moi. Parlez en votre nom, c'est votre droit, mais ne m'incluez pas dans vos propos.

Le sénateur Cools: D'accord.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Je ne suis pas du tout préoccupé par cette affirmation.

[*Traduction*]

La présidente: Sénateur Cools, je vais maintenant vous demander de poser une question.

Le sénateur Cools: À moins que je ne respecte pas une quelconque limite de temps, je crois pouvoir utiliser à ma guise le temps qui m'est imparti. Je vous remercie.

La présidente: Je crois que nous avons fixé une limite de temps pour tous les témoins invités à comparaître devant le comité. Notre deuxième témoin, M. Gaudreault-DesBiens, doit prendre la parole à 16 h 15.

Le sénateur Cools: Si votre intention est de me couper la parole, sénateur, dites-le clairement.

La présidente: Je n'essaie pas de vous couper la parole, j'essaie simplement d'obtenir que vous posiez votre question.

Le sénateur Cools: Je vois.

Je reviens à toute la question de la «société distincte». Savez-vous avec exactitude quand l'expression est née, ou connaissez-vous sa genèse, du point de vue du langage juridique et politique? Êtes-vous au courant? J'ai trouvé une allusion à l'expression qui remonte aux années 1800. Qu'en savez-vous?

M. Nemni: Je sais que l'expression est devenue un instrument politique puissant à au moins une occasion. C'était à l'époque ou le Parti Québécois était au pouvoir et s'opposait au rapatriement de la Constitution. Il a alors proposé une résolution dans laquelle figurait les mots «le Québec constitue une société distincte», qui provenait de la plate-forme du PLQ, de façon que les deux partis votent en faveur de la résolution. Voilà quand l'expression est devenue un outil politique efficace.

Le sénateur Fraser: J'aimerais apporter un point d'éclaircissement. S'il s'agit de la même résolution, il était question d'«une société distincte» dans le grand ensemble canadien.

M. Nemni: Non, je ne crois pas.

[*Translation*]

The Parti Québécois has taken the idea of "distinct society" from the Liberals to propose a resolution that ended up being accepted by all.

[*English*]

This is when it started, for me, in terms of a political impact in Canada. Perhaps there are prior instances to that of which I am not aware.

Senator Fraser: I quote here from a resolution voted by the National Assembly:

> ...the two founding peoples of Canada are fundamentally equal and that Québec, by virtue of its language, culture and institutions, forms a distinct society within the Canadian federal system...

Senator Joyal: Please continue.

Senator Cools: Could the whole resolution be put on the record?

Senator Fraser: The whole resolution goes on and on. I will find a copy.

Senator Cools: That is fine. Madam Chairman, for the sake of the record, could Senator Fraser indicate what pages she is reading from and the name of the document?

[*Translation*]

Senator Fraser: National Assembly, minutes of 19 May to 18 June 1981, first session, thirty-second legislature, honourable Claude Vaillancourt, page 143.

[*English*]

Senator Cools: I have no doubt whatsoever that Senator Joyal is quite accurate in this matter, that the term "distinct society" has a great potential to be built, constructed, amplified, exaggerated to move forward in a profound legal way to form the embryo of a claim for nationhood. That is something with which I have a great amount of difficulty.

Do you have any comment on that?

Mr. Nemni: As I said — and I think I agree with what you say — this is the political reality in Canada. When the Parti Québécois had to face the repatriation of the Constitution and went towards the PLQ so that they would present a single front against Mr. Trudeau, they thought of this sort of gymnastics, which was to pick a notion out of the PLQ so that they would both be united in opposition. From then on, it has been a war of words, of ideology, that has constantly been transformed into a political battle. It was not just a war of words. This is what led to Meech and the process of Meech. This is what led to Charlottetown. This is what led to a number of political instances of which we know. This is what has led to the present situation where all politicians in Quebec now are completely dissatisfied with any such thing as distinct society or unique character and want nothing but the idea of being recognized as a nation or a national community or whatever. They are still playing with that.

[*Français*]

Le Parti Québécois a pris la notion «société distincte» des libéraux pour proposer une résolution qu'ils ont d'ailleurs fini par accepter tous.

[*Traduction*]

Voilà d'où tout est parti du point de vue de l'impact politique au Canada. Il y a peut-être des cas antérieurs dont je ne suis pas au courant.

Le sénateur Fraser: Je cite une résolution adoptée par l'Assemblée nationale:

> [...] la reconnaissance de l'égalité fondamentale des deux peuples fondateurs du Canada et du fait que le Québec forme à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien une société distincte par la langue, la culture et les institutions [...]

Le sénateur Joyal: Continuez, je vous prie.

Le sénateur Cools: La résolution pourrait-elle être versée au compte rendu?

Le sénateur Fraser: La résolution se poursuit longuement. J'en trouverai une copie.

Le sénateur Cools: Très bien. Aux fins du compte rendu, madame la présidente, le sénateur Fraser pourrait-elle indiquer les pages citées et le nom du document?

[*Français*]

Le sénateur Fraser: Assemblée nationale, procès-verbaux du 19 mai au 18 juin 1981, première session, trente-deuxième législature, l'honorable Claude Vaillancourt, page 143.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Je ne mets absolument pas en doute l'exactitude des propos du sénateur Joyal à ce sujet, c'est-à-dire que l'expression «société distincte» peut être étoffée, interprétée, amplifiée ou exagérée de façon à recevoir une signification juridique profonde pouvant servir de point de départ à la revendication du statut de nation. Cette situation me pose beaucoup de problèmes.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

M. Nemni: Comme je l'ai indiqué — et je crois que je suis d'accord avec ce que vous dites —, telle est la réalité politique du Canada. Quand le Parti Québécois s'est trouvé face au rapatriement de la Constitution et s'est adressé au PLQ, de façon que les deux partis présentent un front uni contre M. Trudeau, il a songé à cette sorte de gymnastique, à savoir reprendre une notion du PLQ de façon que les deux partis puissent présenter une opposition unie. Dès lors, on a assisté à une guerre de mots et d'idéologie qui, dans le débat politique, s'est constamment transformée. Ce n'était pas seulement une guerre de mots. C'est de là qu'est né l'Accord du lac Meech et toutes les négociations qui l'ont entouré. C'est ce qui a présidé à l'Entente de Charlottetown. C'est ce qui a conduit à un certain nombre de situations politiques que nous connaissons bien. C'est ce qui a débouché sur la situation que nous connaissons actuellement, c'est-à-dire que tous les politiciens québécois sont désormais tout à fait insatisfaits de toute notion de «société distincte» ou de «caractère unique» et ne veulent rien de moins que le Québec soit

This is the situation now in Canada. Within the Quebec context, they are playing with symbols. These symbols are powerful and have a great impact on the Quebec population and on the Canadian population at large.

Senator Cools: Why these particular sets of statements, constructions and formulations of words are finding themselves in a preamble to a bill, which describes itself as an attempt to bring about a particular harmony, is a question with which the committee must grapple. It becomes clear that the preamble is non-harmonious with the texture and the text of the bill as the bill declares its intention to us.

The Chairman: I wish to thank the witnesses for appearing before us. We will now have the next witness, Professor Jean-François Gaudreault-DesBiens, from McGill University.

Professor Gaudreault-DesBiens teaches and publishes in the fields of constitutional law, comparative federalism, legal theory and corporate law. He is particularly interested in the relations between law, culture and the arts.

[*Translation*]

Mr. Jean-François Gaudreault-DesBiens, Professor, Faculty of Law, McGill University: I will testify in French, but I will be happy to answer questions in both official languages. I understand that certain members of the committee, certain witnesses also, believe it is problematical, even dangerous, to use the words "Unique character of Quebec society" in the English version, or the French equivalent.

In my opinion, it is not especially problematical or particularly dangerous for the following reasons. In order to make my testimony more efficient from the start, I may refer to my text a little more than I normally do.

My first remark is designed to put things in their context and play down the situation a little. We are talking about an ordinary law of Parliament, not a constitutional one. This has certain legal consequences, especially in terms of the application of the normal rules of legislative interpretation.

My second remark is about the whereas clause at issue. The second whereas of the preamble is of course in the preamble and not the operative provisions of the law. So we have to ask what the function of a preamble is in a law.

We also have to know that the preamble of a law has no normative scope and grants no new individual or collective right. In a way, it is a simple statement. One could say that whereas the sky is blue... One can agree or disagree that the sky is blue, but it remains only a simple statement.

At best, in a context of legislative interpretation, the preamble can be used to explain the purpose and the scope of the law. In this regard, the federal Interpretation Act, in clause 13, says: "The

reconnu comme une nation ou une communauté nationale ou je ne sais trop quoi. Ils se servent encore de cette question.

Telle est la situation qu'on connaît aujourd'hui au Canada. Dans le contexte québécois, on joue avec des symboles. Ces symboles sont puissants et ont un fort impact sur la population québécoise et la population canadienne en général.

Le sénateur Cools: Le comité doit se demander pourquoi ces déclarations, interprétations et formulations particulières se retrouvent dans le préambule d'un projet de loi, qui vise à réaliser une forme particulière d'harmonie. Il apparaît clairement que le préambule va à l'encontre de la texture et du texte du projet de loi, du moins dans ses intentions.

La présidente: Je tiens à remercier les témoins d'avoir comparu. Nous allons maintenant entendre le témoin suivant, M. Jean-François Gaudreault-DesBiens, de l'Université McGill.

M. Gaudreault-DesBiens enseigne et publie dans les domaines du droit constitutionnel, du fédéralisme comparatif, de la théorie juridique et du droit des sociétés. Il s'intéresse tout particulièrement aux relations entre le droit, la culture et les arts.

[*Français*]

M. Jean-François Gaudreault-DesBiens, professeur, faculté de droit, Université McGill: Je vais témoigner en français, mais je serai heureux de répondre aux questions dans les deux langues officielles. Je comprends que certains membres du comité, certains témoins également, estiment problématique voire dangereuse l'usage des mots «caractère unique» de la société québécoise ou en version anglaise, «Unique character of Quebec society».

À mon avis, ce n'est ni particulièrement problématique ni particulièrement dangereux pour les raisons qui suivent. De manière à rendre mon témoignage, je dirais, efficace au départ, je vais peut-être me référer à mon texte un peu plus que je ne le ferais normalement.

Ma première remarque vise à remettre les choses dans leur contexte et dédramatiser la situation un petit peu. On parle d'une loi ordinaire du Parlement, non pas d'une loi constitutionnelle. De ce constat initial découle certaines conséquences sur le plan juridique, notamment en ce qui a trait à l'application des règles normales d'interprétation législative.

Ma seconde remarque porte sur l'attendu en cause. Le deuxième attendu du préambule, se trouve justement dans le préambule et non dans le dispositif de la loi. Or, il faut se poser la question à savoir quelle est la fonction d'un préambule dans une loi.

Il faut également savoir que le préambule d'une loi n'a aucune portée normative et ne consacre aucun nouveau droit individuel ou collectif. D'une certaine façon, c'est une simple déclaration. On pourrait dire qu'il est attendu que le ciel est bleu. On peut être en désaccord avec le fait que le ciel soit bleu ou non, cependant ce n'est qu'une simple déclaration.

Au mieux, dans un contexte d'interprétation législative, le préambule peut être employé pour expliquer l'objet et la portée de la loi. À cet égard, la Loi d'interprétation fédérale, à son

preamble of an enactment shall be read as a part of the enactment intended to assist in explaining its purport and object." And the motives for adopting a law are often political. In my opinion, we should not be surprised to find certain political considerations in a law that, in any case, expresses a public policy.

It is clear from reading all of the preamble that the purport of the law is a desire to harmonize federal law and Quebec civil law in a specific context, that of Quebec society, and is aimed at that and nothing else. In addition, in my opinion, the operative provision of the law, the clauses that have normative scope, do not suffer from any ambiguity that would amplify the scope of the second whereas clause in the preamble.

My third remark is about the preamble in the context of an ordinary law of the federal Parliament that has no constitutional scope and does not claim any. And, contrary to the interpretative clause in the Meech Lake Accord, which, by the way, did not create any special right for Quebec despite certain interpretative exaggerations with no legal foundation that we heard at the time. It should also be noted that it refers to the "unique character of Quebec society" and not to a "distinct society." I do not want to get into that debate.

My fourth remark covers the text of the whereas clause in question that refers specifically to the civil tradition in Quebec and only takes note of the specific legal situation, different in this province, which has been recognized, as Senator Beaudoin mentioned, in Canadian constitutional law since the Quebec Act of 1774. Clause 92 of the Constitution Act of 1867, which gives force to provincial jurisdiction over property and civil rights, implicitly brings property law under civil law in Quebec and under common law in all other provinces. There is a series of clauses related to this: clause 94 of the Constitutional Act of 1867, which contemplates possible uniformity of laws related to property under civil law in provinces under common law, excluding Quebec. Legally, Quebec has a distinct character and, in my opinion, this whereas clause only repeats it.

My fifth remark is about the use of the term "Quebec society"; it does not create a precedent that would sustain in point of law any Quebec claim for special treatment.

The first element used as it is in the preamble to bill S-4, the word "society" has no specific legal meaning. Let us get back to legal interpretation. First, there is an important rule of interpretation that requires that the legislator understand words in the same way as the justiciable, which means, according to eminent author Paul-André Côté, giving words a meaning that they can have in everyday language, and not an artificial or esoteric one. This author underlines that we must not give them a meaning that would be given by a scientist or a person who, especially because of his occupation, would understand certain words in common use in their secondary or technical meaning.

article 13, dit: «que le préambule fait partie du texte et en constitue l'exposé des motifs.» Or, les motifs qui mènent à l'adoption d'une loi sont souvent des motifs politiques. À mon avis, on ne devrait pas se surprendre que certaines considérations politiques se retrouvent dans une loi qui, de toute façon, exprime une politique publique.

Il est clair, à la lecture de la totalité du préambule, que la loi est motivée par un souci d'harmoniser le droit fédéral au droit civil québécois dans un contexte particulier qui est celui de la société québécoise, et ne vise que cela et rien d'autre. Par ailleurs, à mon avis, le dispositif de la loi, c'est-à-dire les articles de la loi qui ont une portée normative ne souffrent d'aucune ambiguïté qui permettait d'amplifier la portée du second attendu du préambule.

Ma troisième remarque vise le préambule qui s'inscrit dans le cadre d'une loi ordinaire du Parlement fédéral, qui n'a aucune portée constitutionnelle et qui n'a aucune prétention à en avoir. Et ce, contrairement à la clause interprétative que l'on trouvait dans l'Accord du lac Meech laquelle, du reste, ne créait aucun droit spécial pour le Québec en dépit de certaines exagérations interprétatives totalement dépourvues d'assises juridiques que l'on a entendues à l'époque. On notera, du reste, que l'on parle du «caractère unique de la société québécoise» et non pas de «société distincte». Je ne veux pas entrer dans ce débat.

Ma quatrième remarque couvre le texte de l'attendu en cause qui renvoie expressément dans la tradition civiliste de la province de Québec, ne fait que prendre acte de la situation juridique particulière, différente de cette province qui est reconnue, comme le sénateur Beaudoin le mentionnait, en droit constitutionnel canadien depuis l'Acte de Québec de 1774. L'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui consacre la juridiction provinciale sur la propriété et les droits civils, consacre implicitement le climat en droit privé du droit civil dans la province de Québec et de la common law dans les autres provinces. Il y a une série d'articles liés à cela: l'article 94 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui envisage l'uniformisation possible des lois relatives à la propriété au droit civil dans les provinces de common law à l'exclusion du Québec. Le Québec, sur le plan juridique, a un caractère distinct et, à mon sens, cet attendu ne fait que le répéter.

Ma cinquième remarque repose sur l'usage du mot «société québécoise» ne crée aucun précédent qui pourrait fonder en droit la province de Québec à réclamer un quelconque traitement différent.

Le premier élément employé tel qu'il est dans le préambule du projet de loi S-4, le mot «société» n'a aucun sens juridique particulier. Revenons à l'interprétation des lois.Premièrement, il existe une importante règle d'interprétation qui veut que le législateur entend les mots dans le même sens que le justiciable, ce qui signifie, selon un éminent auteur, Paul-André Côté, donner aux mots un sens qu'ils peuvent avoir dans le langage courant, de ne pas leur donner un sens artificiel ou ésotérique. Cet auteur souligne aussi que l'on ne doit pas leur donner le sens que donnerait un scientifique ou une person qui, en raison de son occupation surtout, entendrait certains mots du langage usuel dans le sens secondaire ou technique.

What do the courts do in such situations? They look at dictionaries. I understand that it is the word "society" that creates a problem here. Let us look at the definitions in the *Petit Robert*. I also checked *Le Petit Larousse illustré*, and got about the same thing. The *Petit Robert* defines the word society ("société") as:

> Relationships between persons; life in a company or a group that have something in common ("Relations entre des personnes; vie en compagnie ou en groupe qui mettent quelque chose, en commun.")
>
> Relationships between persons, life in a company or group. ("Relations entre des personnes, la vie en compagnie, en groupe.")
>
> State particular to certain beings who live in groups that are more or less numerous and organized. ("État particulier à certains êtres, qui vivent en groupes plus ou moins nombreux et organisés.")
>
> Group of individuals among whom there are durable and organized relationships, most often established in institutions and guaranteed by sanctions. ("Ensemble des individus entre lesquels existent des rapports durables et organisés, le plus souvent établis en institutions et garantis par des sanctions;")
>
> [...] social group limited in time and space. (" [...] groupe social limité dans le temps et dans l'espace.")
>
> Any social group, sizeable or not, permanent or not, organized or spontaneous. ("Tout groupe social, important ou no, permanent ou no, organisé ou spontané.")

In addition, there are a number of definitions referring to contractual companies, legal vehicle, legal organization of business corporations and contractual companies.

My understanding of these definitions is that the generic meaning of the word society, is that of a more or less durable group having a certain level of organization. Even if I agree with my colleagues that the language is not neutral, that word is fundamentally descriptive rather than normative and emphasizes firstly the existence of a social link and secondly a relative degree of institutionalization of that social link. In my opinion, it is this generic meaning that is in bill S-4 when it talks about Quebec society and its unique character.

I had also identified a certain number of definitions of the word "society" from thinkers, political philosophers, political scientists and sociologists, but I won't refer to that except to say that these people use the word "society" or define it in a relatively neutral way as an organized group, as opposed to other terms that are more loaded in terms of meaning. For example, the word people, which has a specific meaning under international law. Here we are not talking about a people, we are talking about "Quebec society."

In my opinion, a judge who had to interpret that could not use that preamble and that whereas clause to extend the scope of the expression "Quebec society" to talk about the Quebec people or even the Quebec nation. The unique character of the society,

Que font les tribunaux dans ces situations? Ils regardent les dictionnaires. Je comprends que c'est le mot «société» qui fait problème ici. Regarderons les définitions qu'en donne le *Petit Robert*. J'ai vérifié *Le Petit Larousse illustré*, et cela a donné à peu près la même chose. Le *Petit Robert* défini le mot «société» comme désignant:

> Relations entre des personnes; vie en compagnie ou en groupe qui mettent quelque chose, en commun.
>
> Relations entre des personnes, la vie en compagnie, en groupe.
>
> État particulier à certains êtres, qui vivent en groupes plus ou moins nombreux et organisés.
>
> Ensemble des individus entre lesquels existent des rapports durables et organisés, le plus souvent établis en institutions et garantis par des sanctions;
>
> [...] groupe social limité dans le temps et dans l'espace.
>
> Tout groupe social, important ou non, permanent ou non, organisé ou spontané.

À cela s'ajoutent un certain nombre de définitions qui ont trait aux sociétés contractuelles, au véhicule juridique, à l'organisation juridique que constitue la société par actions et la société contractuelle.

Ma compréhension de ces définitions c'est que le sens générique du mot «société», celui d'un groupe plus ou moins durable, mais qui présente un certain niveau d'organisation. Même si je suis d'accord avec mes collègues, que le langage n'est pas neutre, ce mot-là est fondamentalement descriptif, plus que normatif, et met l'accent, premièrement, sur l'existence d'un lien social et, deuxièmement, sur un degré relatif d'institutionalisation de ce lien social. À mon avis, c'est ce sens générique que reprend le projet de loi S-4 lorsqu'il parle de la société québécoise et de son caractère unique.

J'avais identifié également un certain nombre de définitions du mot «société» que des penseurs, des philosophes politiques et des sociologes donnaient, mais je n'y reviendrai pas sinon pour dire que ces gens utilisent le mot «société» ou le définissent d'une manière relativement neutre, comme étant un groupement organisé, par opposition, à d'autres termes qui, eux, sont plus chargés au plan de la signification. Comme, par exemple, le mot «peuple», qui en droit international a un sens précis. On ne parle pas ici de «peuple», on parle de «société québécoise».

À mon sens, un juge qui devrait interpréter cela, ne pourrait pas se servir de ce préambule et de cet attendu du préambule pour étendre la portée de l'expression «société québécoise» pour parler du peuple québécois ni même de la nation québécoise. Le

which is not defined, except in terms of civil tradition, stems from a sociological finding that has no normative scope.

I understand from Mr. Nemni's intervention that he believed that the definition given to Quebec society was a bit reductionist given the complexity of identity in Quebec. The complexity of Quebec's identity is a phenomenon that we cannot deny, but on the other hand I would add that we are not defining, other than by a reference to civil tradition, the unique character of the society. Therefore the unique character, the uniqueness of Quebec is an open concept; it is sort of a work in progress.

I asked myself if the legal equality of the provinces could be broken by this whereas clause. My answer is no. From the outset, I would be surprised to see that we could be so afraid of seeing the recognition of certain provincial differences in the federal legislature. In my opinion, the very idea of federalism is based on a certain recognition and appreciation of differences, which the law in question does. That is very far from encouraging separatism or the balkanization of Canada. In fact there are laws of Parliament that recognize sociological realities other than the unique character of Quebec society and that different contexts can be validly taken into account under certain circumstances by the laws of the federal Parliament, laws whose constitutionality has often been upheld by the courts. I am thinking especially about the clauses of the Criminal Code that allow different treatment for certain delinquent Aboriginals. The Supreme Court said there was no problem. I am thinking of other provisions, especially the Young Offenders Act that allows distinctions based on provincial residence. There again the Supreme Court has held that there was no a priori problem and that, in certain cases, federalism even required taking provincial differences into account in the implementation of federal laws.

In the end, I ask myself questions about the understanding of equality, which in a federal context would end up promoting uniformity rather than equivalence.

I would like to slip in a few words of a non-legal nature. I will not use the aura of the law to present this position as being of a legal nature.

I simply want to point out that in many federations, multiple nationalities are recognized. Even multiple citizenships are recognized. For example, in Switzerland the Constitution recognizes a federal citizenship, a canton citizenship and even a municipal citizenship, and no one loses any sleep over it.

I do not really see why we should be troubled by such a point of view, but it is absolutely not an issue in the second whereas clause in the preamble. In my opinion Jacobinism and federalist behaviours are completely antithetical.

The Canadian Charter itself is applied by taking specific contexts into account. The Supreme Court of Canada has already recognized the unique character of Quebec society, especially in the *Ford* judgement. It has recognized that by referring to the

caractère unique de la société, qui n'est pas défini, sinon en rapport avec la tradition civiliste, procède d'un constat sociologique qui n'a pas de portée normative.

Je crois comprendre de l'intervention de M. Nemni, qu'il estimait que la définition que l'on donnait de la société québécoise était un peu réductrice vu la complexité identitaire que l'on connaît au Québec. La complexité identitaire du Québec est un phénomène que l'on ne peut nier, mais, par ailleurs, j'ajoute aussi que l'on ne défini pas, outre que par un renvoi à la tradition civiliste, le caractère unique de la société. Donc, le caractère unique, l'unicité du Québec, c'est un concept ouvert; c'est une espèce d'œuvre ouverte.

Je me suis posé la question à savoir si l'égalité juridique des provinces pourrait être rompue par cet attendu. Ma réponse est non. D'entrée de jeu, je m'étonnais de voir que l'on puisse avoir si peur d'assister à la reconnaissance de certaines différences provinciales dans la législature fédérale. À mon avis, l'idée même du fédéralisme repose sur une certaine reconnaissance et une valorisation de la différence, ce que fait la loi en cause. Ceci est très loin d'un encouragement au séparatisme ou à la balkanisation du Canada. Il existe, par ailleurs, des lois du Parlement qui reconnaissent d'autres réalités sociologiques que le caractère unique de la société québécoise et que des contextes différents peuvent être valablement pris en compte dans certaines circonstances par les lois du Parlement fédéral, lois dont la constitutionnalité a souvent été confirmée par les tribunaux. Je pense, notamment, aux dispositions du Code criminel qui permettent un traitement différent pour certains délinquants autochtones. La Cour suprême a dit qu'il n'y avait pas de problème. Je pense à d'autres dispositions, notamment dans la Loi sur les jeunes contrevenants qui permettent des distinctions fondées sur la résidence provinciale. Encore là, la Cour suprême a dit qu'il n'y avait pas de problème a priori et que, dans certains cas, le fédéralisme même exigeait la prise en compte des différences provinciales dans la mise en oeuvre des loi fédérales.

En bout de ligne, je me pose des questions sur une conception de l'égalité, qui en contexte fédéral en viendrait à prôner l'uniformité plutôt que l'équivalence.

J'aimerais glisser un petit mot, en passant, qui n'est pas d'ordre juridique. Je ne me serverai pas de l'aura du droit pour présenter cette position comme étant le droit.

Je veux simplement préciser que dans plusieurs fédérations, on reconnaît des nationalités multiples. On reconnaît même des citoyennetés multiples. Par exemple, en Suisse, on reconnaît dans la Constitution une citoyenneté fédérale, une citoyenneté cantonale et même une citoyenneté municipale et cela n'empêche personne de dormir.

Je vois mal pourquoi, nécessairement, on devrait être troublé par cette perspective mais du reste, il n'en est absolument pas question dans le second attendu du préambule. À mon sens, le jacobinisme et le fédéralisme sont complètement antithétiques.

La Charte canadienne elle-même est appliquée en tenant compte des contextes particuliers. La Cour suprême du Canada a déjà reconnu le caractère unique de la société québécoise, notamment dans l'arrêt *Ford*. Elle l'a reconnu en référant à sa

historical situation, the type of intercommunity relationships that existed given the relationship between linguistic majorities and minorities.

As for the law, my conclusion is as follows: a judge who had to interpret this could never extend the scope of the second whereas clause to come to the conclusion that a Quebec nation or a Quebec people are recognized in one way or another and in a roundabout fashion.

In addition, because it is in the preamble of an ordinary law, at best this preamble can be used to explain the ambiguities of the clause that are the provisions of the law. Even then that brings to light political motives and in that sense I do not see how we can interpret the preamble as opening a Pandora's box. We are not talking about a constitutional document here. It is not a draft constitutional agreement like Meech or Charlottetown, it is only an ordinary law of the federal Parliament.

Does Quebec society have a unique character? There can be differing opinions about the meaning of the word "unique," but I believe that within Canada — and this is not antithetic to federalism — Quebec society is very certainly, to use Charles Taylor's expression, a place of profound diversity because in fact the social make-up of this province, its intercommunity relationships, are very different from those that exist elsewhere in Canada.

That does not mean that we necessarily have to draw legal or constitutional consequences, but this finding about a sociological reality does not make me lose any sleep, either as a citizen or as a jurist.

I find it a little troubling that in a federal system, in a country that praises diversity, we see in this profound diversity, expressed at the legal, cultural and linguistic levels, a sort of threat instead of a source of pride.

In my opinion, Quebec's "profound" diversity, the unique character of its society, benefits all Canadians and Canada, as Canada benefits Quebec. I have the advantage, as the last witness, of being able to respond in part to what my colleagues have contended. You will have guessed that I am in complete disagreement with them.

I get the impression that we have witnessed a hermeneutic shift, a shift in interpretation. The preamble being a flake, wee started from there and created a snowstorm. Given the fact that it is an ordinary law of Parliament and that it is the preamble, I respectfully submit, as we say before the courts, that there is no reason to create a storm.

As a second remark, I note that my colleagues took issue with the political nature regarding the reference to the unique character of Quebec society. That does not trouble me because preambles often present political motives. What does the law do, if not crystallize a public policy? That does not disturb me a priori and besides, as Senator De Bané noted, in the end the intervention of

situation historique, aux types de relations intercommunautaires qui existent compte tenu des rapports majorités et minorités linguistiques.

En ce qui a trait au droit, ma conclusion est la suivante: un juge qui devrait interpréter cela ne pourrait jamais étendre la portée du second attendu du préambule pour en arriver à la conclusion qu'on reconnaît d'une façon ou d'une autre et d'une manière détournée, une nation québécoise ou un peuple québécois.

Par ailleurs, parce que c'est dans le préambule d'une loi ordinaire, au mieux, ce préambule peut-il servir à expliquer les ambiguïtés des articles qui forment le dispositif de la loi mais encore là, ce n'est que s'il y a ambiguïté. Cela expose des motifs d'ordre politique et, en ce sens, je ne vois pas comment on peut interpréter le préambule en question comme ouvrant une boîte de Pandore. On ne parle pas ici d'un document constitutionnel. Ce n'est pas un projet d'accord constitutionnel comme Meech ou Charlottetown, ce n'est qu'une loi ordinaire du Parlement fédéral.

Est-ce que la société québécoise a un caractère unique? On peut avoir des opinions différentes sur le sens à donner au mot «unique», mais je crois qu'à l'intérieur du Canada — et ce n'est pas antithétique au fédéralisme — la société québécoise est très certainement, pour employer l'expression de Charles Taylor, un lieu de diversité profonde parce qu'effectivement, la composition sociale de cette province, ses relations intercommunautaires sont très différentes de ce qui existe ailleurs au Canada.

Cela ne signifie pas qu'il faille nécessairement en tirer des conséquences juridiques ou constitutionnelles, mais le constat de cette réalité sociologique ne m'empêche pas de dormir, ni comme citoyen, ni comme juriste.

Je trouve un peu troublant le fait que dans un système fédéral, dans un pays qui fait l'éloge de la diversité, que l'on voie dans cette diversité profonde, qui s'exprime sur les plans juridique, culturel et linguistique, une espèce de menace plutôt qu'une source de fierté.

À mon avis, la différence «profonde» du Québec, le caractère unique de la société qu'on y trouve profite à l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes, profite au Canada comme le Canada profite au Québec. J'ai l'avantage, étant le dernier témoin, de pouvoir répondre en partie à ce que mes collègues ont affirmé. Vous aurez sans doute deviné que je suis en total désaccord avec eux.

J'ai l'impression que ce à quoi on a eu droit, c'est une espèce de glissement herméneutique, un glissement interprétatif. Le préambule étant un flocon, nous sommes partis d'un flocon et on en a fait une tempête de neige. Compte tenu du fait que c'est une loi ordinaire du Parlement et que c'est dans le préambule, je soumets respectueusement — comme on dit devant les tribunaux. — qu'il n'y a pas lieu d'en faire une tempête.

En guise de deuxième remarque, je constate que mes collègues s'en prenaient à la nature politique de la mention de la référence au caractère unique de la société québécoise. Cela ne m'émeut pas parce que les préambules contiennent souvent un exposé des motifs de nature politique. Que fait la loi, sinon cristalliser une politique publique? Cela ne me dérange pas a priori et par ailleurs,

my colleagues was as political as the preamble and that my statement is political as well as being legal.

My colleagues seemed to establish a radical differentiation between legal normativeness, constitutional normativeness and politics. In my humble opinion, they are linked and that is not quite the same thing. We are not talking about sub-sets that are completely separate from one another.

As for Professor Behiels' comments regarding the evolution of the law, I must admit that they made me a little ill at ease. In fact, I get the impression that professor Behiels was starting from a premise that Quebec civil law, in a way, was catching up with the common law.

As a civil lawyer and a jurist in comparative law, that made me feel as though we were rehashing certain stereotypes about Quebec society as a backward and obscurantist society that oppressed this or that group in order to justify a superiority postulate, in the end, of common law over civil law.

That is my interpretation. It is worth what it is worth; I believe we are not in agreement on this side of the table, but that make me a little ill at ease. In my opinion, civil law and common law are complex realities and in many ways, in 1867 and in 1900, the rules of common law and civil law converged in many ways. There have always been differences but they were fundamentally methodological.

I will make a last remark about the National Assembly and the National Capital Commission. There again, I cannot help reacting to what I heard. As a Canadian, I am not at all disturbed by the fact that in some way, because I live in Montreal, I have two national capitals. That is of little importance to me and I can understand that it might disturb some, but socio-historical realities and an identity that was built differently explain it. We may regret it but there it is nevertheless.

In my opinion, I do not really see how to be an ostrich and hide from this reality. I do not really see how this makes Canada progress. That being said — and I conclude — for me, the preamble as formulated is only the preamble to an ordinary law of Parliament and has no normative purpose. To designate an organized group, it is probably the most neutral term that could be found.

[*English*]

Senator Pearson: Thank you for a fascinating presentation. I was struck by what you had to say about "society" and its definition. I should like to return to the comment that I made with the other witnesses.

For me, the importance of this particular phrase concerns the role that civil law has played in Quebec. What you are talking about as a society is made up of connections among people. The law of property, family law and so on are the kinds of things that, in many ways, sanction or define the relationships among people. That was why I felt that this was a good description. Since we

comme l'a signalé le sénateur De Bané, l'intervention de mes collègues était aussi politique que le préambule, à la limite, et que mon affirmation est politique, en plus d'être juridique.

Mes collègues ont semblé établir une différenciation radicale entre la normativité juridique, la normativité constitutionnelle et le politique. À mon humble avis, l'un et l'autre sont liés et ce n'est pas tout à fait la même chose. On ne parle pas ici de sous-ensembles complètement distincts les uns les autres.

En ce qui a trait aux commentaires du professeur Behiels concernant l'évolution du droit, je dois avouer que cela m'a rendu un peu mal à l'aise. En fait, j'ai l'impression que le professeur Behiels partait d'une prémisse voulant que le droit civil du Québec faisait, d'une certaine façon, du «catching up with the common law».

Le sentiment que cela a éveillé en moi, le civiliste et le juriste qui fait du droit comparé, c'est qu'on ressassait certains stéréotypes de la société québécoise comme étant une société arriérée et obscurantiste, qui opprimait tel ou tel groupes pour justifier un postulat de supériorité, en bout de ligne, du common law par rapport au droit civil.

C'est mon interprétation. Elle vaut ce qu'elle vaut, je crois qu'on n'est pas d'accord de ce côté-ci de la table, mais cela me rend un peu mal à l'aise. À mon avis, le droit civil et la common law sont des réalités complexes et, à bien des égards, en 1867 et en 1900, les règles de common law et de droit civil convergeaient à bien des égards. Il y a toujours eu des différences mais elles ont été fondamentalement d'ordre méthodologique.

Je ferai une dernière remarque concernant la question de l'Assemblée nationale et de la Commission de la capitale nationale. Encore là, je ne peux m'empêcher de réagir à ce que j'ai entendu. En tant que Canadien, je ne suis absolument pas dérangé par le fait que d'une certaine façon, parce que je vis à Montréal, j'ai deux capitales nationales. Cela m'importe peu et je comprends que cela peut en déranger certains, mais cela s'explique par des réalités socio-historiques et une construction identitaire différente. On peut la regretter mais elle est néanmoins là.

À mon avis, je vois mal comment jouer à l'autruche et se cacher de cette réalité. Je vois mal comment cela peut faire avancer le Canada. Cela étant dit — et je conclus — pour moi, le préambule tel que formulé n'est que le préambule d'une loi ordinaire du Parlement et cela n'a aucune vocation normative. Pour désigner un groupe organisé, c'est à peu près le terme le plus neutre que l'on pouvait trouver.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: Je vous remercie de votre exposé des plus fascinants. J'ai été frappée par ce que vous avez dit au sujet de la «société» et de sa définition. J'aimerais revenir sur un commentaire que j'ai déjà fait aux autres témoins.

Pour moi, l'importance de cette expression particulière a trait au rôle que le droit civil a joué au Québec. Ce que l'on considère comme une société se compose des liens entre les personnes. Le droit des biens, le droit de la famille et ainsi de suite sont autant d'éléments qui, de maintes façons, sanctionnent ou définissent les relations entre les personnes. C'est pourquoi je considère qu'il

were trying not to unify but to bring into harmony two different voices, I felt that it was useful to remind people that, historically and over the evolution of society — and society is not a static concept, it is a dynamic concept — we people who have been living in the province of Quebec might have slightly different ways of conceiving things. This would be helpful as we look at what we have had to do in the rest of the law.

Mr. Gaudreault-DesBiens: They might have had different ways of conceiving things, but not necessarily. The last time I testified before that kind of committee was before the "National Assembly," when the Calgary declaration was being examined. At that time, I made a lot of enemies when I said that I thought that Quebec nationalism — even the nationalism of some federalists — focused too much on the narcissism of small differences. I maintain what I said then. However, it is one thing to say that and it is another to say that Quebecers, as a society forming a society with all its diversity, always behave in a way that is different from Canadians. Our common values are much more important than our differences. This is a strong belief that I have. Having said that, I do not think that the reference to the unique character of Quebec society undermines this in any way. It only qualifies or characterizes a specific group that is organized and that has some institutions.

As to the harmonization and the objective of this bill, which I fully support, one thing that is quite important to see — and I stress this — is that we are not talking about the hybridization of the law in Canada here; we are simply talking about adapting federal laws so as to see concepts that are used in the civil law tradition reflected in a better way than they were before. Practically speaking, for quite a long time many legislative drafters were common lawyers and they paid lip service to the civil law tradition. That is what harmonization is all about. I do not think that this Parliament will be creating a kind of legal or juridical mutant out of the civil law and the common law. That is something that I want to mention.

Earlier this afternoon, I had a sense that some people were saying that the common law and the civil law will become something else. Obviously, they are cross-pollinating. This is something that we see at the international level as well at international conventions, and so on. To some extent, they do it within our boundaries. Having said that, you are not creating a legal mutant.

Senator Grafstein: First, I find your testimony both interesting and informative. However, there is something that I find a bit ambiguous. On the one hand, you say that it is a simple phrase, yet it might be ambiguous. On the other hand, you say that it has no effect, that it is a simple statement, but you agree that under the Interpretation Act any word of any statute is loaded with meaning, whether it is the ordinary meaning or the other meaning.

Mr. Gaudreault-DesBiens: Absolutely.

s'agit d'une bonne description. Puisque nous tentons non pas d'unifier, mais bien plutôt d'harmoniser, deux voix différentes, j'ai l'impression qu'il est utile de rappeler aux gens que, du point de vue de l'histoire et de l'évolution de la société — la société étant un concept non pas statique, mais bien dynamique —, ceux d'entre nous qui ont vécu dans la province de Québec ont peut-être une conception légèrement différente des choses. Il serait utile d'examiner ce que nous avons dû faire dans le reste des questions liées au droit.

M. Gaudreault-DesBiens: Il est possible qu'il y ait eu des conceptions différentes des choses, mais pas nécessairement. La dernière fois que j'ai comparu devant un comité comme le vôtre, c'était devant l'«Assemblée nationale», à l'époque de l'examen de la déclaration de Calgary. À ce moment, je me suis fait beaucoup d'ennemis en déclarant que j'étais d'avis que le nationalisme québécois — même celui de certains fédéralistes — était trop axé sur le narcissisme des petites différences. Je maintiens ce que j'ai dit. Cependant, faire une affirmation est une chose, tandis que le fait d'affirmer que les Québécois, à titre de société formant une société diversifiée, se sont toujours comportés d'une façon différente de celle des Canadiens en est une autre. Nos valeurs communes revêtent beaucoup plus d'importance que nos différences. J'ai cette ferme conviction. Cela dit, je ne pense pas que la référence au caractère unique de la société québécoise nuise de quelque façon que ce soit à ce principe. La référence ne fait que qualifier ou caractériser un groupe distinct qui est organisé et possède certaines institutions.

Pour ce qui est de l'harmonisation et de l'objectif du projet de loi, que j'appuie sans réserve, on doit absolument comprendre — et j'insiste sur ce point — qu'il ne s'agit pas de l'hybridation du droit au Canada. Il s'agit tout simplement d'adapter les lois fédérales de façon qu'elles rendent mieux compte qu'auparavant des concepts utilisés dans la tradition de droit civil. Sur le plan pratique, de nombreux rédacteurs de lois étaient des avocats de common law qui n'accordaient qu'une attention cosmétique à la tradition de droit civil. Voilà à quoi sert l'harmonisation. Je ne pense pas que le Parlement créera une forme de mutant judiciaire ou juridique issu du droit civil et de la common law. Je tiens à le souligner.

Plus tôt cet après-midi, j'ai eu le sentiment que certaines personnes laissaient entendre que la common law et le droit civil allaient se transformer. De toute évidence, elles mélangent des choses. Un tel phénomène s'observe au niveau international aussi bien que dans des conventions internationales, et ainsi de suite. Jusqu'à un certain point, on le fait aussi à l'intérieur de nos frontières. Cela dit, on ne créé pas un mutant juridique.

Le sénateur Grafstein: D'abord, je tiens à préciser que j'ai trouvé votre témoignage intéressant et éclairant. Cependant, il y a un aspect que je trouve un peu ambigu. D'une part, vous dites qu'il s'agit d'une simple expression, qui peut pourtant être ambiguë. D'autre part, vous affirmez qu'elle n'a pas d'effet et qu'il s'agit d'un simple énoncé, mais vous convenez que, en vertu de la Loi d'interprétation, tout mot contenu dans une loi est chargé de sens, qu'il s'agisse du sens habituel ou d'un autre.

M. Gaudreault-DesBiens: Absolument.

Senator Grafstein: We have seen a demonstration of this by lawyers here today and others, who have come to look at saying phrases in different ways, in particular, when they are coloured by extended political debate.

Are you saying that the recital has no meaning or are you saying that the recital under the Interpretation Act may be open to different interpretations but that in your view it seems pretty clear?

Mr. Gaudreault-DesBiens: The second option is the best one. Obviously, every word has a meaning. I would never say that it does not have a meaning.

Having said that, if we follow the usual rules of construction of statutes, in that case I would say that the meaning could not be extended so as to encompass notions such as nations or people. I do not think any jurist could come to the conclusion that the Parliament of Canada, by adopting or enacting this law, was recognizing the Quebec nation or the Quebec people. That is my point.

Senator Grafstein: I do not quarrel with the fact that you say your reading of it is pretty clear. My reading is that it is not. My point is that whether you are correct or I am correct is beside the point. The real question is: Does it have no effect, as you said? The answer to that is that it does have an effect. It does have an effect, not no effect.

Mr. Gaudreault-DesBiens: I honestly believe that, in the context of this legislation, the effect of that statement is minimal as the effect of the third, the fourth and the fifth "whereas" of the preamble is minimal. It is part of the preamble; that is it. It is not normative. It does not create any right or obligation whatsoever.

Senator Grafstein: But, professor, if there is an ambiguity in the mind of some, would it not be preferable to remove that ambiguity because it does not add anything to the text, if that is your conclusion? You are saying it adds nothing to the text because it has minimalist effect. If others think that it has some impact that might be material, would it not be better, for the purposes of legal clarity, not to have an ambiguous statement? We have had great debates in this committee about what a word means and we concluded that when it is ambiguous it is better not to proceed if it does not improve the text.

Mr. Gaudreault-DesBiens: I will give you a simple answer. Obviously, it is up to you to decide.

Having said that, once again, I stress the fact that it is in the preamble. Being in the preamble, it does not have the same normative weight as if it were in clauses 2, 3, 4 and so on. It might be used to interpret the normative provisions that you find in the law.

Senator Grafstein: Exactly.

Mr. Gaudreault-DesBiens: Yes, but, practically speaking, we are talking about adapting the federal legislation to the Civil Code.

Le sénateur Grafstein: Aujourd'hui même, des avocats et d'autres, qui en sont venus à interpréter des expressions de façon différente, en particulier lorsqu'elles sont teintées par un débat politique prolongé, ont bien montré le phénomène.

Dites-vous que les attendus n'ont aucun sens ou encore que, aux termes de la Loi d'interprétation, les attendus peuvent être ouverts à des interprétations différentes, mais que, à votre avis, ils sont relativement clairs?

M. Gaudreault-DesBiens: La deuxième option est la meilleure. De toute évidence, tout mot a un sens. Je n'affirmerais jamais qu'ils n'ont pas de sens.

Si, cela dit, nous observons les règles habituelles d'interprétation des lois je dirais que, dans le cas qui nous occupe, la signification ne pourrait s'appliquer à des notions comme celles de nation ou de peuple. Je ne crois pas qu'un juriste puisse en venir à la conclusion que le Parlement du Canada, en adoptant ou en promulguant la loi, reconnaît l'existence de la nation ou du peuple du Québec. C'est ce que je crois.

Le sénateur Grafstein: Je ne conteste pas que vous puissiez considérer que la question est relativement claire. À mon avis, elle ne l'est pas. Ce que je dis, c'est que la question de savoir si vous avez raison ou si c'est moi qui ai raison est sans importance. La véritable question est la suivante: est-elle sans effet, comme vous l'affirmez? La réponse, c'est qu'elle a un effet. Elle n'est pas sans effet. Elle en a donc un.

M. Gaudreault-DesBiens: Dans le contexte du projet de loi, je considère honnêtement que l'effet de la déclaration est minime dans la mesure où l'effet du troisième, du quatrième et du cinquième «attendus» du préambule est minime. Les alinéas font partie du préambule, un point c'est tout. Ils n'édifient pas de norme. Ils ne créent ni droit ni obligation.

Le sénateur Grafstein: Si, monsieur, il existe une ambiguïté dans l'esprit de certains, ne serait-il pas préférable de supprimer cette ambiguïté si elle n'ajoute rien au texte, du moins si c'est là votre conclusion? Vous dites que la déclaration n'ajoute rien au texte parce que son effet est minime. Si d'autres pensent qu'elle a un certain impact qui risque d'être conséquent, ne vaudrait-il pas mieux, du point de vue de la clarté juridique, ne pas inclure de déclaration ambiguë? Au sein du comité, nous avons eu de vifs débats au sujet de ce qu'un mot signifie, et nous en sommes venus à la conclusion qu'il vaut mieux ne pas aller de l'avant si tel ou tel mot n'a pas pour effet d'améliorer le texte.

M. Gaudreault-DesBiens: Je vais vous donner une réponse simple. De toute évidence, la décision vous revient.

Cela dit, je souligne une fois de plus que la déclaration fait partie du préambule. Parce qu'elle fait partie du préambule, elle n'a pas le même poids normatif que si elle faisait partie de l'article 2, de l'article 3, de l'article 4 et ainsi de suite. On pourra l'utiliser pour interpréter les dispositions normatives qui font partie du texte de loi.

Le sénateur Grafstein: Exactement.

M. Gaudreault-DesBiens: Oui, mais sur le plan pratique, il s'agit d'adapter le droit fédéral avec le Code civil.

Senator Grafstein: No. That is not what the recital says.

Mr. Gaudreault-DesBiens: The main purpose of the law is to adapt federal legislation to Civil Code provisions in Quebec when it applies. We are trying to adapt federal legislation to the Quebec Civil Code, in order to harmonize. You are right.

Senator Grafstein: The first recital says "A First Act to harmonize federal law with the civil law of Quebec," you are correct about that. However, you then must go on to say "and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law."

I will not pursue it, but I think the professor understands where we have a difference of opinion.

Mr. Gaudreault-DesBiens: I surely understand, senator. You are absolutely true. It is a bit more complex than adapting federal legislation law to the civil law; I fully agree.

That being said, even if we are talking about harmonizing both, harmonizing the language, English common law, French common law and so on, still, I honestly do not think that if there is an ambiguity in the normative provisions of that law a judge would use the second "whereas" of the preamble to infuse a radically different meaning to a normative provision of the act, simply given the reference to the unique character of Quebec society. I am not saying that it has absolutely no effect, but the effect will be minimal.

Senator Grafstein: I just say, do not bet on it when it comes to judges.

Mr. Gaudreault-DesBiens: It is not a constitutional provision.

Senator Joyal: Professor, the legislature of Quebec has been labelled in the Constitution Act, 1867, as the National Assembly, and in Quebec we have a National Capital Commission. As you said —

[*Translation*]

That will not prevent us from sleeping.

[*English*]

If that word is acceptable among common language and perception in Quebec, and taking into account your comment that the preamble is not that important because it is not constitutional legislation, would you agree that we could substitute the word "nation" for the word "society"? We would read, "Whereas the civil law tradition of the Province of Quebec, which finds principle expression in the *Civil Code of Québec*, reflects the unique character of Quebec's nation ..." The word "nation," in your opinion, is neutral. You say that the Quebec legislature could be called the National Assembly and the Quebec capital the National Capital.

Le sénateur Grafstein: Non, ce n'est pas ce que disent les attendus.

M. Gaudreault-DesBiens: Le principal objectif de la loi consiste à adapter le droit fédéral aux dispositions du Code civil du Québec lorsqu'il convient de le faire. Nous tentons d'adapter le droit fédéral au Code civil du Québec à des fins d'harmonisation. Vous avez raison.

Le sénateur Grafstein: Au début du préambule, on lit «Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec», vous avez raison. Cependant, on doit poursuivre. Plus loin, on lit: «et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law».

Je n'insisterai pas davantage, mais je crois que le témoin comprend que nous avons une divergence d'opinion.

M. Gaudreault-DesBiens: Sénateur, je comprends parfaitement. Vous avez tout à fait raison. Il ne s'agit pas que d'adapter le droit fédéral au droit civil. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Cela dit, même s'il s'agit d'harmoniser les deux, c'est-à-dire d'harmoniser la langue, la common law de langue anglaise, la common law de langue française, et ainsi de suite, je demeure honnêtement convaincu qu'il n'y a pas d'ambiguïté dans les dispositions législatives du texte de loi. Je ne pense pas non plus qu'un juge pourrait utiliser le deuxième «attendu» du préambule pour conférer une signification radicalement différente à une disposition normative du texte de loi, simplement en raison de l'allusion au caractère unique de la société québécoise. Je ne dis pas que la déclaration n'aura absolument aucun effet, mais je pense que cet effet sera minimal.

Le sénateur Grafstein: Je vous conseille de ne pas parier sur les juges.

M. Gaudreault-DesBiens: Il ne s'agit pas d'une disposition constitutionnelle.

Le sénateur Joyal: Dans la Loi constitutionnelle de 1867, l'assemblée législative du Québec est qualifiée d'Assemblée nationale. À Québec, on retrouve une Commission de la capitale nationale. Comme vous le dites...

[*Français*]

Cela ne nous empêchera pas de dormir.

[*Traduction*]

Si le mot est acceptable dans la langue et la perception commune du Québec, pensez-vous, si on tient compte du fait que vous avez déclaré que le préambule n'est pas si important étant donné qu'il ne s'agit pas d'un texte de loi constitutionnel, que nous pourrions substituer le mot «nation» au mot «société»? On lirait plutôt: «Attendu que la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec, témoigne du caractère unique de la nation québécoise». Le mot «nation», à votre avis, est neutre. Vous dites que l'assemblée législative du Québec pourrait s'appeler l'Assemblée nationale, et la capitale du Québec, la Capitale nationale.

Mr. Gaudreault-DesBiens: No, senator.

Senator Joyal: Are you of the opinion that in one instance we can use it and in another we cannot?

[*Translation*]

Mr. Gaudreault-DesBiens: First, the preamble does not talk about nation.

[*English*]

Senator Joyal: No, that is not what I asked you. I said would that be as neutral as "Quebec society"?

[*Translation*]

Mr. Gaudreault-DesBiens: I did not say that the concept of nation was neutral. I said exactly the opposite. I said that the word "society" was much more neutral than the word "nation" or the word "people"

That being said, the question of the National Assembly or the National Capital Commission is one that I touched on in reaction to certain comments from the honourable senators and the witnesses. In fact, I said it would not prevent me from sleeping. That being said, I will say that in my opinion yes, the word "nation" is much less neutral and much more loaded with meaning than the word "society." The word "nation" refers to a desire to live together, to the idea of a much more strongly affirmed identity, at least, and in that sense the word "nation" is not neutral.

In Quebec when I see the words National Capital Commission or National Assembly, that does not disturb me very much. That being said, if you put the word "nation" instead of "society" in the bill, there would be a difference.

Senator Joyal: So if I understand correctly, you are saying that the word "nation" is more loaded than the word "society."

Mr. Gaudreault-DesBiens: Absolutely.

Senator Joyal: You know very well, for having listened to the debates around this table this afternoon, that we are not discussing the word "society" in the abstract, but as a political concept transmitted in constitutional texts, especially the Meech Lake Accord and the Charlottetown Agreement. These texts had constitutional aims. The Calgary declaration is a political declaration whose aim was to be eventually translated in a constitutional text. Therefore the concept of a distinct society is not a neutral concept and has no political resonance. When it is used in a legal text, even a preamble, it is used — and the ordinary citizen would say this — with the historical baggage that has surrounded the debates related to the concept of distinct society.

Mr. Gaudreault-DesBiens: Absolutely, I think it is Senator Beaudoin who indicated that earlier. That essentially repeats what was in the Calgary declaration. As soon as we talk about legal or constitutional apprehension and the relative difference of Quebec, we are on relatively loaded ground

That being said, let us reread the preamble:

M. Gaudreault-DesBiens: Non, sénateur.

Le sénateur Joyal: Pensez-vous qu'on peut l'utiliser dans un cas, mais pas dans l'autre?

[*Français*]

M. Gaudreault-DesBiens: Première chose, le préambule ne parle pas de nation.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Non, ce n'est pas ce que je vous ai demandé. Je vous ai demandé si l'expression serait aussi neutre que «société québécoise»?

[*Français*]

M. Gaudreault-DesBiens: Je n'ai pas dit que le concept de nation était neutre. C'est exactement le contraire que j'ai dit. J'ai dit que le mot «société» était beaucoup plus neutre que le mot «nation» ou le mot «peuple».

Cela étant dit, la question de l'Assemblée nationale ou de la Commission de la capitale nationale, c'est une question que j'ai abordée en réaction à certains commentaires des honorables sénateurs et des témoins. J'ai dit effectivement que cela ne m'empêcherait pas de dormir. Cela étant dit, je vous dirai, qu'à mon avis, oui, le mot «nation» est beaucoup moins neutre et beaucoup plus chargé de sens que le mot «société». Le mot «nation» renvoie à l'idée d'un vouloir vivre en commun, renvoie à l'idée d'une identité beaucoup plus affirmée, au minimum, et en ce sens, le mot «nation» n'est pas neutre.

Quand je vois à Québec les mots Commission de la capitale nationale ou Assemblée nationale, cela ne me dérange pas tant que cela. Cela dit, si vous mettiez le mot «nation» à la place de «société» dans le projet de loi, il y aurait une différence.

Le sénateur Joyal: Alors si je comprends bien, vous dites que le mot «nation» est plus chargé que le mot «société».

M. Gaudreault-DesBiens: Absolument.

Le sénateur Joyal: Vous savez bien, pour avoir entendu les débats autour de cette table cet après-midi, que nous ne discutons pas du mot «société» dans l'abstrait, mais bien dans son concept politique de société distincte, un concept politique véhiculé dans des textes de nature constitutionnelle, notamment l'Accord du lac Meech et l'Entente de Charlottetown. Ces textes avaient des visées constitutionnelles. La déclaration de Calgary est une déclaration politique qui visait éventuellement à être transformée dans un texte constitutionnel. Donc ce concept d'une société distincte n'est pas un concept neutre et il n'a pas de résonance politique. Lorsqu'on l'utilise dans un texte de loi, fut-il dans un préambule, il est utilisé — et le citoyen ordinaire le dirait — avec le bagage historique qui a entouré les débats reliés au concept de société distincte.

M. Gaudreault-DesBiens: Absolument, je pense que c'est le sénateur Beaudoin qui le précisait plus tôt. Cela reprend essentiellement ce que la déclaration de Calgary disait. Dès lors que l'on parle de l'appréhension juridique ou constitutionnelle et de la différence relative du Québec, c'est un terrain relativement chargé.

Cela étant dit, relisons le préambule.

WHEREAS the civil law tradition of the Province of Quebec, which finds its principal expression in the *Civil Code of Québec*, reflects the unique character of Quebec society;

I think we have to differentiate here between the fact of finding this phrase in the preamble of an ordinary law of Parliament and finding it as an interpretation principle in a constitutional law. In my opinion there is a fundamental difference and the identity factor is much greater in a constitutional law. Especially since here we are talking about the unique character of Quebec society in a fairly generic manner, without specifying the meaning. It is sort of a work in progress. In my humble opinion, of course each law is read and applied in context, but even admitting that, I do not think that the meaning could be extended to say: "See, the Parliament of Canada recognizes the Quebec nation or people."

We may not agree, but I do not think we can extend the meaning of the preamble and say that Parliament has formally recognized the existence of a Quebec nation or people, which could lead to the recognition of that people as meant by international law. I believe that is going much too far.

Senator Joyal: That is not what I argued. I argued that the words have a meaning and are interpreted in a given era with the political baggage they transmit. As much as the word "nation" is not neutral, in my humble opinion even when we use it as national capital, we want to affirm something, it is not neutral. That may leave you or other people indifferent. Just like the word "people" when it is used in a legislative text, whether in a preamble or in the body of a law, it is a political concept. As you said, in international law, that has serious consequences.

We have found, or fabricated, in the political debate in Quebec, the concept of distinct or unique society; when the term distinct seemed to raise too many people's hackles, we moved on to another. I will not be the one to tell you how that was done. When we use a political concept like that one in a preamble, it may mean less than the term "people" or "nation." Nevertheless, it refers to a given political concept at a time when there were a series of debates we cannot forget or that a court would not forget when it would have to interpret the substance of the law in terms of the legislator's intent described in the preamble of the text.

That does not mean that I deny the fact that in Quebec the civil law system is a codified one and that we should recognize that fact in the preamble. From that to introducing a politically loaded term because of the constitutional debate that we have had about one of the essential elements the term implies, that is where I say that we should think twice before we do it.

Mr. Gaudreault-DesBiens: Of course you can, you have to think about it just as you have to examine every provision of this bill.

que la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*, témoigne du caractère unique de la société québécoise;

Je pense qu'il faut faire la différence ici entre le fait de trouver cette phrase dans le préambule d'une loi ordinaire du Parlement et de trouver cette phrase comme principe interprétatif d'une loi constitutionnelle. À mon avis, il y a une différence fondamentale et la charge identitaire est beaucoup plus grande dans une loi constitutionnelle. D'autant qu'ici on parle du caractère unique de la société québécoise de manière assez générique, sans en préciser le sens. C'est une espèce d'oeuvre ouverte. À mon humble avis, bien sûr que toute loi est lue et appliquée en contexte, mais même en l'admettant, je ne crois pas qu'on pourrait en étendre le sens jusqu'à dire: «Voilà, le Parlement du Canada reconnaît la nation ou le peuple québécois».

On peut être en désaccord, mais je ne vois pas comment on peut étendre le sens de ce préambule et dire que le Parlement a formellement reconnu l'existence d'une nation ou d'un peuple québécois, ce qui pourrait mener à la reconnaissance de ce peuple au sens du droit international. À mon sens, c'est tout à fait aller trop loin.

Le sénateur Joyal: Ce n'est pas ce que j'ai soutenu. J'ai soutenu que les mots ont un sens et ils sont interprétés à une époque donnée avec le bagage politique qu'ils véhiculent. Autant le mot «nation» n'est pas neutre, à mon humble avis, même lorsqu'on l'utilise comme capitale nationale, on veut affirmer quelque chose, ce n'est pas neutre. Cela peut vous laisser indifférent ou laisser d'autres personnes indifférentes. Tout comme le mot «peuple», lorsqu'il est utilisé dans un texte législatif, que ce soit dans le cadre d'un préambule ou à l'intérieur d'un projet de loi, c'est un concept politique. Comme vous l'avez dit, en droit international, c'est lourd de conséquences.

On a trouvé dans le débat au Québec ou on a fabriqué dans le débat politique au Québec, un concept de société distincte ou unique quand le terme distinct semblait hérisser trop de personnes, on est passé de l'un à l'autre. Ce n'est pas moi qui va vous raconter comment cela s'est fait. Lorsqu'on utilise un concept politique comme celui-là dans un préambule, il peut vouloir moins dire le vocable ou le terme «peuple» ou le terme «nation». Néanmoins, il réfère à un contexte politique donné, à une époque qui a servi à une série de débats qu'on ne peut pas oublier ou qu'un tribunal n'oublierait pas lorsqu'il aurait à interpréter la substance de la loi par rapport à l'intention du législateur qui serait enfermée dans le préambule du texte.

Ce qui ne veut pas dire que je nie le fait qu'au Québec le système de droit civil est un système codifié et qu'on devrait reconnaître ce fait dans le préambule. De là à introduire un terme politiquement chargé, dû au débat constitutionnel que nous avons eu autour d'un des éléments essentiels impliqués par ce terme, c'est là que je dis, avant de se faire, je pense que nous devrions y penser deux fois.

M. Gaudreault-DesBiens: Bien sûr que vous pouvez, vous devez y penser comme vous devez vous pencher sur chaque disposition de ce projet de loi.

However, you talked about the attitude a judge would take one the law was in force. The purpose of this law is basically harmonization. We can agree or disagree about the à-propos or the timing of adding a reference to the unique character of Quebec; that is a decision you will take.

That being said, by applying normal rules of interpretation, a judge could not extend the meaning ot the second whereas clause of the preamble to the point of seeing a recognition of any nation or people. In addition, this whereas clause must be placed in the context of the entire preamble. If we look at the global context of the preamble, we haven't really debated it, except when one senator made reference to some objection he had without defining it. Essentially, we are talking about the harmonization of two legal traditions in the framework of the development of federal laws. This also reduces the scope of the second paragraph. It adds to the fact that, precisely, it is in a preamble. This preamble has no normative scope and it is only when there is an ambiguity in a specific provision of the law that the courts could, if they deem it appropriate in looking at all of the preamble, try to identify the legislator's objective.

One can obviously disagree with that. My thesis is that in the end, after having gone through all these steps, the impact will be extremely minimal and could never go to the point of being interpreted as a recognition under Canadian law of the existence of a Quebec people, a Quebec nation.

Senator Joyal: You say that the risk of legal interpretation is minimal. Do you see a political risk of such recognition, for the first time in a text of Canadian law, being used in a political debate?

Mr. Gaudreault-DesBiens: Obviously I am not a politician but I see politicians act. Politicians can use the silences in the acts as affirmations ant turn them from their meaning. It is a risk. That being said, can they really twist the meaning of that? In my opinion, no. Take for example Mr. Landry, a sovereignist politician. I find it hard to see how he could say that the federal government has recognized that Quebecers form a people or a nation. I do not know what the politicians will do. They can also stretch the sauce — and it is their right to do so — but it is up to the electorate, the citizens, to separate the wheat from the chaff. If Mr. Landry or any other sovereignist politician uses that to get some mileage and advance his cause, he has a really extremely desperate cause. In my opinion, that simply does not give him enough ammunition.

[*English*]

The Chairman: I wish to thank you for waiting so long and for appearing before us this evening. I wish to thank all the witnesses for appearing here today.

Cependant, vous avez parlé de l'attitude qu'adopterait un juge saisi de la loi une fois adoptée. Le but de cette loi, fondamentalement, c'est l'harmonisation. On peut être d'accord ou pas avec l'à-propos ou l'opportunité d'ajouter la référence au caractère unique du Québec, c'est une décision que vous allez prendre.

Cela étant dit, en appliquant les règles d'interprétation normales, un juge ne pourrait pas étendre le sens de ce second attendu du préambule jusqu'au point d'y voir une reconnaissance de quelque nation que ce soit, de quelque peuple que ce soit. Par ailleurs, cet attendu doit être replacé dans le contexte global du préambule. Si on regarde le contexte global du préambule, on n'en a pas vraiment débattu sinon lorsqu'un sénateur a fait référence à quelque objection qu'il avait sans toutefois en préciser le sens. On parle essentiellement d'harmonisation entre deux traditions juridiques dans le cadre de l'élaboration des lois fédérales. Ceci aussi vient réduire la portée du second alinéa. Cela ajouté au fait que, justement, on le trouve dans un préambule. Ce préambule n'a aucune portée normative et ce n'est que lorsqu'il y a ambiguïté d'une disposition précise de la loi que les tribunaux pourront, s'ils le jugent approprié en regardant la totalité du préambule, essayer d'identifier quel était l'objectif du législateur.

On peut évidemment être en désaccord là-dessus. Ma thèse est qu'en bout de ligne, après avoir passé à travers toutes ces étapes, l'impact sera extrêmement minime et ne pourrait jamais aller jusqu'à être interprété comme une reconnaissance en droit canadien de l'existence d'un peuple québécois, d'une nation québécoise.

Le sénateur Joyal: Vous dites que le risque interprétatif juridique est minime. Voyez-vous un risque politique que cette reconnaissance, pour la première fois dans un texte de loi canadien, puisse servir dans un débat politique?

M. Gaudreault-DesBiens: Évidemment, je ne suis pas politicien, mais je vois les politiciens agir. Les politiciens peuvent se servir des silences de la loi comme des affirmations et les détourner de leur sens. C'est un risque. Cela étant dit, peuvent-ils vraiment détourner le sens de cela? À mon avis, non. Prenons par exemple M. Landry, politicien souverainiste. Je vois mal comment il pourrait dire que le fédéral a reconnu que les Québécois forment un peuple ou une nation. Je ne sais pas ce que les politiciens vont faire. Ils peuvent eux aussi étirer la sauce — et c'est leur droit de le faire — toutefois c'est aux électeurs, aux citoyens de séparer le bon grain de l'ivraie. Si M. Landry ou n'importe quel autre politicien souverainiste utilise cela pour essayer de faire du «millage» et faire avancer sa cause, il a vraiment une cause extrêmement désespérée. À mon avis, cela ne lui donne tout simplement pas les munitions suffisantes.

[*Traduction*]

La présidente: Je tiens à vous remercier d'avoir patienté pendant si longtemps et d'avoir comparu devant nous ce soir. Je remercie également tous les témoins qui ont comparu aujourd'hui.

At this point, I should like to point out that we have another meeting in this place at 10:45 a.m., at which time we will have officials from the department back before us.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, March 22, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, a First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before we begin with our witnesses on Bill S-4, I have a statement that I would like to read to the committee.

Honourable senators, yesterday afternoon, the Honourable Senator Fraser requested that two witnesses, Professors Nemni and Behiels, withdraw certain implications made by them with regard to the government's motives for including certain wording in the preamble of Bill S-4. Honourable Senator Cools then raised a point of order. Debate ensued and the witnesses eventually responded to Senator Fraser's statement.

I had the benefit of discussing yesterday's exchange with procedural staff, so I would like to take this opportunity, not to rule on yesterday's exchange, but to shed what, hopefully, will be some light for our future reference.

The Honourable Senator Cools was quite right to raise a point of order from the perspective that the Honourable Senator Fraser, having taken offence at the implications made by the witnesses, should more properly have raised her concern as a point of order herself before suggesting that the witnesses withdraw the statements.

Under such a point of order raised with the Chair, would Senator Fraser have been correct in requesting that they withdraw their statement?

Witnesses before parliamentary committees, like the parliamentarians themselves, are protected by privilege and cannot be held accountable for their statements in a court of law. For this reason, several norms of conduct exist in Parliament, some of which prohibit, for example, using unparliamentary language or impugning motives of parties. Witnesses who benefit from the protection of parliamentary privilege must adhere to these principles because, in making accusatory statements in a public proceeding of Parliament, those against whom their accusations are made will, at the end of the day, have no recourse to respond. Had Senator Fraser raised her concern as a point of order and, after hearing debate, had I been required to rule on it, I feel that

Pour l'heure, je tiens à souligner que nous nous réunissons de nouveau ici à 10 h 45. Des représentants du ministère comparaîtront alors de nouveau devant nous.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 22 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant d'entendre nos témoins au sujet du projet de loi S-4, j'ai une déclaration à lire aux membres du comité.

Honorables sénateurs, hier après-midi, l'honorable sénateur Fraser a demandé que deux témoins, soit les professeurs Nemni et Behiels, rétractent certaines remarques concernant les raisons qui auraient motiver le gouvernement à utiliser certains termes dans le préambule du projet de loi S-4. L'honorable sénateur Cools a ensuite fait un rappel au Règlement. Un débat a suivi et les témoins ont fini par répondre à la déclaration du sénateur Fraser.

J'ai eu l'occasion de discuter de l'échange d'hier avec nos responsables de la procédure, et je voudrais donc en profiter aujourd'hui, non pas pour annoncer une décision au sujet de l'échange d'hier, mais pour éclairer tous les membres du comité quant à la procédure à suivre à l'avenir.

L'honorable sénateur Cools avait parfaitement raison de faire un rappel au Règlement en ce sens que l'honorable sénateur Fraser, s'étant offusquée de ce que suggéraient les témoins, aurait dû elle-même faire un rappel au Règlement avant de demander directement aux témoins de se rétracter.

Si le sénateur Fraser avait justement fait un tel rappel au Règlement, aurait-elle eu raison de demander qu'ils se rétractent?

Comme les parlementaires, les témoins qui comparaissent devant un comité parlementaire sont protégés et ne peuvent donc être tenus responsables de leurs déclarations devant un tribunal. C'est pour cette raison qu'il existe des règles de conduite au Parlement, dont certaines empêchent les députés et sénateurs d'employer des expressions non parlementaires ou d'attaquer les intentions des parties concernées. Les témoins qui jouissent du privilège parlementaire doivent donc se conformer à ces principes, car s'ils font des accusations dans le cadre de délibérations publiques dans l'enceinte du Parlement, les personnes qui font l'objet de ces accusations n'auront aucun recours. Si le sénateur Fraser avait exprimé ses préoccupations en faisant un rappel au

the most appropriate action would have been to request that the witnesses refrain from impugning the motives of the government.

We also have before us, honourable senators, a letter from the Honourable Anne McLellan. It is included within a package that we have received in response to some of our questions from the department. I certainly will not read the package. It is here in both English and French and we will distribute it to all the senators, but I would like to read the letter into the record. The letter states:

> The Honourable Lorna Milne, Chair
> Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs
> Senate of Canada
> Dear Senator:
>
> At my appearance before your Committee on Wednesday, March 14, 2001, I undertook to respond to a question posed by Senator Fraser regarding the marking of legislation to reflect whether a term is a common law term or a civil law term.
>
> On March 1, 2001, before the Committee Professor Claude Fabien from the Law Faculty of the Université de Montréal suggested the idea of marking legislation to reflect bijural terms. More specifically, Professor Fabien suggested that:

[*Translation*]

> Civil law terms in English and common law terms in French should be marked according to a convention of some sort.

[*English*]

> My officials from the Civil Code Section at the Department of Justice as well as the drafters from the Legislative Services have carefully reviewed the issue and are of the view that there would be inherent difficulties in any such practice.
>
> The first difficulty to consider relates to the symbolic aspect of the form in which legislation is presented. The legislature has always spoken in one form with respect to language — one official language version is not printed in a different typeface than the other. Similarly here, with the movement to ensure the law speaks to all legal communities, it would be inconsistent to distinguish one legal concept from another by different typefaces or other form of marking. The legislature should speak in one form, not only with respect to language, but also with respect to legal concepts. The symbolism of the uniform appearance of the statute books is important — no language or legal concept is more or less important. They are equal in all respects and none is singled out.
>
> I note Professor Nicholas Kasirer's comments on March 14, 2001: "... back to the symbolic appearance of the law — its pristine and uniform shape, being itself a value and holding some of the authority of the law is borne in its very feature. It is not an accident that the typeface of the Statutes of Canada

Règlement et si je m'étais trouvée dans l'obligation de prendre une décision à cet égard à la fin du débat, j'estime que la mesure la plus appropriée que j'aurais pu prendre aurait consisté à demander aux témoins d'éviter d'attaquer les intentions du gouvernement.

Je vous informe également, honorables sénateurs, que nous avons également reçu une lettre de l'honorable Anne McLellan. Elle fait partie d'une série de documents que nous avons reçus du ministère en réponse à nos questions. Je n'ai pas l'intention de vous tous ces documents. J'ai des copies en anglais et en français, et nous les ferons distribuer à tous les sénateurs; je me permets cependant de vous lire intégralement la lettre en question:

> L'honorable Lorna Milne, présidente
> Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
> Sénat du Canada
> Sénateur,
>
> Lors de ma comparution devant votre comité, le 14 mars 2001, je me suis engagée à répondre à la question posée par l'honorable Joan Fraser concernant le marquage de la législation pour distinguer les termes de droit civil de ceux de la common law.
>
> Le 1er mars 2001, le professeur Claude Fabien de l'Université de Montréal a soumis au comité l'idée du marquage. En particulier, le professeur Fabien a mentionné que:

[*Français*]

> Les termes de droit civil en anglais et les termes de common law en français devraient être marqués par une convention quelconque.

[*Traduction*]

> Des conseillers juridiques de la Section du Code civil ainsi que des rédacteurs de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice ont examiné attentivement cette question. Ils sont d'avis que le marquage poserait des difficultés.
>
> La première difficulté a trait à l'aspect symbolique de la forme du texte de loi. Le législateur parle toujours d'une seule voix; les deux versions linguistiques de la loi ont la même forme. Ainsi le législateur ne parlerait plus d'une même voix à toutes les communautés juridiques, s'il faisait une distinction entre les systèmes de droit par l'emploi de caractères typographiques différents. Le législateur devrait employer la même forme, non seulement du point de vue de la langue, mais aussi des concepts juridiques. L'apparence uniforme de la loi est un symbole important; il n'y a pas une langue ou un concept qui a priorité sur l'autre. Ils sont égaux à tous égards et aucun n'est particularisé.
>
> À cet égard, il y a lieu de noter le commentaire suivant du professeur Nicholas Kasirer devant votre comité, le 14 mars 2001: «[...] pour ce qui est de l'apparence symbolique de la législation — sa pureté et son uniformité, il est clair que la valeur et l'autorité de cette dernière sont étroitement liées à

is always the same because of the idea the legislature speaks in a voice. Messing around with that comes at a price."

Secondly, there are several technical difficulties with a marking system. To be effective, a marking system would have to be applied consistently. Failure to mark a legal concept in a system where marking was mandatory would be worse than having no marking at all because it could lead to erroneous conclusions such as one that an unmarked legal concept is in fact not a legal concept at all. As well, there would be serious difficulties in determining whether something should be marked or not. By way of one example only, should a term such as "security/securité," which is the same term, but has different meanings in the two legal systems, be marked or not? As Professor Alain-François Bisson, from the University of Ottawa, commented before your committee on March 1, 2001,...

[*Translation*]

> marking would add to the complexity of statutes that are already quite complex. My preference would be for a briefing or "post-briefing" document.

[*English*]

I do not dispute that what we are proposing is new and innovative and may cause difficulties for some at least initially. That is why clause 8 of the Bill proposes to add new provisions to the *Interpretation Act* to facilitate a better understanding of the new drafting techniques, which are designed to reflect the Canadian bijural tradition in federal legislation.

As well, in response to concerns expressed in this regard, Justice legislative drafters are proposing to incorporate a note in the summary of Bill S-4 to explain the order of priority of common law and civil law as follows:

> Generally, in provisions that describe a legal concept by using a common law term and a civil law term, the common law term appears first in the English version and the civil law term appears first in the French version. Examples of this are "real property and immovables" in the English version and "immeuble et biens réels" in the French version.

The summary will continue and be part of the printed text when the bill is printed in "as passed" form. In addition, tax legislation, which is harmonized in separate tax bills, will contain explanatory notes relating to the new harmonized terminology.

In addition to these interpretive aids, I agree entirely that the new techniques of bijural legislation need to be communicated effectively to the legal community and to the population in general. Professor Fabien himself suggested

son aspect. Ce n'est pas un hasard que les caractères d'imprimerie utilisés pour les lois du Canada soient toujours les mêmes — c'est justement pour communiquer l'idée que le législateur parle d'une seule voix. Si l'on y touche, il y aura un prix à payer».

Deuxièmement, il y a plusieurs difficultés techniques liées à un système de marquage. Pour être efficace, le marquage devrait se faire de façon uniforme. Si un concept n'est pas mis en relief alors qu'il aurait dû l'être, cela pourrait avoir des conséquences plus graves que de ne pas avoir de système de marquage. En effet, un tel défaut pourrait conduire à une fausse conclusion, selon laquelle le concept juridique qui n'est pas mis en relief n'est pas un concept juridique. En outre, on pourrait avoir de la difficulté à déterminer si tel terme devrait être mis en relief ou non. Pour ne donner qu'un exemple, le terme «sécurité/security» devrait-il être mis en relief lorsqu'il s'agit d'un terme commun pour les deux systèmes de droit? Comme le professeur Alain-François Bisson de l'Université d'Ottawa l'a mentionné devant le comité le 1er mars 2001 [...]

[*Français*]

> [le marquage] entraîne une nouvelle complexité dans des lois déjà assez complexes. Je serais plutôt favorable à un document préparatoire ou «postpréparatoire».

[*Traduction*]

Il n'y a pas de doute que ce que nous proposons est innovateur et peut donc, par le fait même, causer quelques difficultés, du moins au début. C'est pour cette raison que l'article 8 du projet de loi ajouterait de nouvelles dispositions à la Loi sur l'interprétation pour faciliter la compréhension des nouvelles techniques de rédaction, conçues pour refléter la réalité bijuridique canadienne dans la législation fédérale.

En outre, en réponse aux préoccupations exprimées au sujet de l'ordre de priorité du droit civil et de la common law dans les dispositions d'harmonisation, les rédacteurs législatifs proposent d'incorporer la note suivante dans le sommaire du projet de loi S-4:

> En général, dans les dispositions où une notion juridique s'exprime par l'usage d'un terme de droit civil et d'un terme de common law, le terme de droit civil est mentionné le premier dans la version français et le terme de common law, le premier dans la version anglaise. Par exemple, on retrouvera «immeuble» suivi de «biens réels» dans la version française et «real property» suivi de «immovables» dans la version anglaise.

Le sommaire fera partie du projet de loi imprimé dans sa version adoptée. Par ailleurs, les dispositions fiscales qui sont harmonisées dans des projets de loi fiscale distincts contiendront des notes explicatives relativement à la nouvelle terminologie d'harmonisation.

Outre ces outils d'aide à l'interprétation, je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il faut communiquer efficacement à la communauté juridique et à la population en générale les nouvelles techniques de rédaction bijuridique. Le professeur

alternatives if marking is not an option such as developing a lexicon of common law and civil law terms or investing in research.

I would like to underscore that the Department of Justice has already undertaken several initiatives to raise legal awareness in this regard. We are developing a lexicon and bijural records in cooperation with the Translation Bureau of the government of Canada. These tools will be published when the Act comes into force as reference material on the Justice Internet website and Justice CD as well as on *Termium*, the federal government's terminology reference, and will be distributed in print form in libraries throughout the country.

In order to raise legal awareness, presentations have been given by Justice legal counsel on the harmonization process and bijural drafting in several Canadian faculties of law and to members of the legal community. We have also published articles on harmonization and bijural drafting and we will continue to do so. In particular, we will publish a collection of texts in May 2001 on the subject matter, including the methodology and terminology of harmonization.

I trust the above comments will assist you in your consideration of Bill S-4.
Yours sincerely,
A. Anne McLellan

A French version of the letter is also included in the handout.

Senator Cools: Madam Chairman, there is a document attached to it. Perhaps we could append that to the record of today's proceedings. Perhaps it is already part of the record.

The Chairman: All of this has now been tabled and handed out to every senator.

Senator Cools: I am aware of that. I was talking about the whole package being appended to the record.

Senator Beaudoin: That is what I understood.

The Chairman: This has been tabled.

Senator Cools: It takes a motion here or a decision here to append it to the record. It does not happen automatically.

The Chairman: Do the members of the committee want this material to be appended to the minutes of this meeting?

I have just been informed that about 10 years ago, apparently, Internal Economy asked committees to refrain from this practice because it is extremely costly. However, if it is the decision of this committee to do so, we will.

Senator Beaudoin: We are dealing with a very special bill here. The documents are of the greatest importance.

Senator Joyal: It is only two pages more in the record.

Fabien lui-même a suggéré d'élaborer un lexique de termes juridiques de common law et de droit civil, ou d'investir dans la recherche, si on n'a pas recours au marquage.

Je tiens à souligner que le ministère de la Justice a déjà pris une série de mesures pour faire mieux connaître l'harmonisation. Nous sommes en train de préparer un lexique et des fiches bijuridiques en collaboration avec le Bureau de la traduction du gouvernement du Canada. Ces outils seront publiés lorsque la loi sera en vigueur comme documentation de référence sur le site Internet du ministère de la Justice, sur les CD de Justice, de même que dans *Termium*, la banque de données linguistiques du gouvernement du Canada, et ils seront également disponibles sur support papier dans les bibliothèques d'un bout à l'autre du pays.

Des avocats du ministère de la Justice ont également fait des exposés sur le processus d'harmonisation et les techniques de rédaction bijuridique devant les membres de plusieurs facultés de droit canadiennes et de membres de la communauté juridique. Nous avons publié des articles sur l'harmonisation et la rédaction bijuridique, et nous continuerons de le faire. Nous publierons notamment un recueil d'articles en mai 2001 sur le sujet, et en particulier sur la méthodologie et la terminologie de l'harmonisation.

En espérant que ces commentaires vous seront utiles dans le cadre de l'examen du projet de loi S-4, veuillez agréer, sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.
A. Anne McLellan

Le document qu'on vous a remis contient également la traduction française de cette lettre.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, je constate qu'un document y est annexé. Peut-être pourrions-nous prévoir que le tout soit annexé au compte tenu de nos délibérations. C'est peut-être déjà prévu, d'ailleurs.

La présidente: Tous ces documents ont été déposés et distribués à chaque sénateur.

Le sénateur Cools: Oui, je le sais. Je parlais de la possibilité que le tout soit annexé au compte rendu de nos délibérations.

Le sénateur Beaudoin: C'est justement ça que j'ai compris.

La présidente: Tout a été déposé.

Le sénateur Cools: Oui, mais il faut normalement adopter une motion ou prendre la décision d'annexer la documentation au compte rendu de nos délibérations. Ce n'est pas automatique.

La présidente: Les membres du comité souhaitent-ils que ces documents soient annexés au compte rendu de nos délibérations?

On vient de m'informer qu'il y a une dizaine d'années, le Comité de la régie interne aurait demandé aux comités de ne plus suivre cette pratique étant donné qu'elle est extrêmement coûteuse. Mais si telle est la décision du comité, nous le ferons.

Le sénateur Beaudoin: Nous parlons ici d'un projet de loi très particulier. Les documents revêtent donc une grande importance.

Le sénateur Joyal: Il s'agirait en réalité d'ajouter seulement deux pages de plus au compte rendu.

Senator Cools: The intention of Internal Economy with regard to costliness did not really speak to this sort of situation. This is a statement from a minister and the record should show it as fully as possible.

Senator Beaudoin: I agree with that.

The Chairman: Is it agreed that the whole package be appended to the minutes of the meeting?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of document, see Appendix, p. 3A:1)

The Chairman: We have now before us as witnesses from the Department of Justice Canada, Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section, and Yves DeMontigny, Special Adviser to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law.

Welcome, gentlemen.

Mr. Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section, Department of Justice Canada: Madam Chairman, the last time we appeared we gave a general overview of the bill. We would be glad to come back to that. If not, we are ready to take questions on any aspect of the bill that members of the committee may wish to raise.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: We had a lengthy discussion about the meaning of harmonization. I have always been of the view that for the last 200 years, we have had two systems of law here in Canada. Had we only had one, perhaps Bill S-4 would not have been needed. We would have been like the Americans or the British — the Americans, because it is a federation, and the common law would have applied at large. But that does not reflect our history and thus we have two systems of law here. I do not want to re-open yesterday's discussion about the second "whereas," but I do think it is consistent with the guiding principle of Bill S-4, since it clearly states that we have two systems of law.

[*English*]

I would like to have your views on whether this is the exact objective of the bill, but in my opinion that is what harmonization means. However, I would like to know if you agree or disagree with that, and why.

[*Translation*]

Mr. Bisson: We agree with your interpretation of what the phrase "reflects the unique character of Quebec society" means in the context of harmonization. In our remarks last week, the Minister and myself did not explain the genesis of this Bill. It takes us back to the 1970s. Following passage of the new Civil Code by the government of Quebec in 1990, four years passed before the new Code came into force in late 1994.

During that period, the Department of Justice played a leadership role and made the decision to assess the potential implications of the coming into force of the new Code for the

Le sénateur Cools: Le Comité de la régie interne ne faisait pas nécessairement allusion à ce genre de situation lorsqu'il a signalé aux comités que cette pratique coûtait cher. Ici nous parlons de la déclaration d'une ministre et à mon avis, le compte rendu devrait reproduire le texte intégral de cette dernière.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait d'accord.

La présidente: Les membres sont-ils donc d'accord pour que tout le document soit annexé au compte rendu de nos délibérations?

Des voix: D'accord.

(Pour consulter le texte du document, voir l'annexe, p. 3A:16)

La présidente: Nous accueillons donc ce matin nos témoins du ministère de la Justice, soit Alain Bisson, avocat général principal, Section du Code civil, et Yves DeMontigny, conseiller spécial au sous-ministre adjoint principal, Droit public.

Bienvenue, messieurs.

M. Alain Bisson, avocat général principal, Section du Code civil, ministère de la Justice du Canada: Madame la présidente, la dernière fois que nous avons comparu devant le comité, nous avons donné un aperçu général du projet de loi. Nous sommes tout à fait disposés à revenir là-dessus, ou sinon, nous sommes à votre disposition pour répondre aux questions des membres du comité concernant tout aspect du projet de loi.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Nous avons eu une longue discussion sur la signification «d'harmonisation». J'ai toujours pensé que dans notre pays, depuis 200 ans, nous avions deux systèmes de droit. Si nous n'en avions qu'un seul, peut-être que le projet de loi S-4 n'aurait pas été nécessaire. Nous aurions été comme les Américains et les Britanniques — les Américains parce que c'est une fédération – et la common law se serait appliquée «at large». Mais telle n'est pas notre histoire et nous avons deux systèmes de droit. Je ne voudrais pas revenir sur la discussion d'hier sur le deuxième attendus, mais je crois qu'il entre dans le principe même du projet de loi S-4 parce qu'il y est écrit clairement que nous avons deux systèmes de droit.

[*Traduction*]

J'aimerais savoir si vous estimez que tel est vraiment l'objectif du projet de loi; à mon avis, c'est cela qu'on entend par harmonisation. Mais je voudrais savoir si vous êtes d'accord ou non, et pour quelles raisons.

[*Français*]

M. Bisson: Nous sommes d'accord avec votre interprétation de ce que signifie le caractère unique de la société québécoise dans le contexte de l'harmonisation. Dans nos remarques de la semaine dernière, la ministre et moi n'avons pas expliqué la genèse du projet de loi. Nous remontons au début des années 70. Après l'adoption par le gouvernement du Québec du nouveau Code civil en 1990, il s'est passé une période de quatre ans avant que le nouveau code n'entre en vigueur à la fin de 1994.

Durant cette période, le ministère de la Justice a joué le rôle de chef de file et il a décidé d'évaluer quelles seraient les implications du gouvernement fédéral quant à l'entrée en vigueur

federal government. It was at that time that we reviewed a whole series of standard forms and contracts then in use within the federal administration. Concepts such as "delict" and "quasi-delict" were replaced by the concept of "extracontractual liability." This had an impact on standard contracts used by the federal government and we therefore had to amend them. As our work progressed, we realized that we had to amend not only standard forms and contracts, but also all the regulations and statutes related to those standard forms and contracts.

As a result, the Department of Justice proposed this initiative in the mid-1990s. As a general rule, civil law concepts did not have the same prominence in federal legislation as did common law concepts.

Senator Beaudoin: I see.

So, the impetus for this harmonization program was Quebec's adoption of a new Civil Code. Indeed, it should be said that the government of Quebec had to systematically review all public legislation in that province to replace terms that had become obsolete under the new Code.

Indeed, they gave us access to a list of approximately 150 terms that they systematically replaced in all of their legislation. We are using them in those rare cases where our statutes deal with civil law and also to modernize the body of law at the federal level. The process involves reviewing a federal statute and asking ourselves whether it applies in Quebec. If the answer is yes, we then must determine whether that statute contains common law concepts that are poorly or inadequately expressed under the civil law in Quebec. That is how the process works.

Senator Beaudoin: I consider this to be a very important event. That can be seen in the fact that they asked all lawyers called to the Quebec Bar to take courses. The courses we took went on for hours and hours. The civil law in Quebec has changed considerably.

As I understand it, you are saying that because of that, we want to harmonize federal legislation and ensure that it is consistent with the genius of the civil law in Quebec and the genius of the common law in the other provinces. Is that the idea?

Mr. Bisson: Yes, exactly.

Mr. Yves DeMontigny, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law, Department of Justice Canada: This exercise was carried out in cooperation both with the Bar, the Chamber of Notaries and the Quebec Ministry of Justice, which is a clear illustration of the magnitude of the problems encountered. You are absolutely right when you describe the purpose of a preamble. Not all statutes have one. But in this case, we are dealing with very innovative legislation that will be dealt with over a number of years. That is why it was deemed important to explain the context in which this work will be carried out. You have described that context; it is the constitutional context as we know it — in other words, a system of civil law and private law in Quebec, whereas the common law represents the

du nouveau code. C'est à ce moment que nous avons révisé une foule de formulaires et de contrats types qui étaient en usage dans l'administration fédérale. Des concepts comme les délits et les quasi-délits étaient alors remplacés par le concept de la responsabilité extra-contractuelle. Cela avait un impact sur les contrats types du gouvernement fédéral et nous devions les amender. Au fur et à mesure que nos travaux progressaient, nous avons constaté que nous devions non seulement faire des amendements aux formulaires et aux contrats types, mais aussi aux règlements et aux lois qui encadraient ces formulaires et ces contrats types.

C'est donc au milieu des années 90 que le ministère de la Justice a proposé cela. Règle générale, le corpus législatif fédéral n'avait pas accordé au droit civil la même place qui était accordée au concept de common law.

Le sénateur Beaudoin: D'accord.

Le fait que le Québec venait de se doter d'un nouveau Code civil a servi d'élan pour lancer le programme d'harmonisation. D'ailleurs, il faut le dire, le gouvernement du Québec a dû procéder à une révision systématique de toutes les lois publiques du Québec pour remplacer les termes qui étaient devenus caduques, vétustes avec le nouveau Code.

Ils nous ont d'ailleurs donné accès à une liste d'environ 150 termes qu'ils ont systématiquement remplacés dans tout leur corpus législatif. Nous les utilisons pour les rares lois où il y a du droit civil et pour moderniser le corpus législatif fédéral. L'exercice consiste à examiner une loi fédérale; cette loi s'applique-t-elle au Québec? Si oui, y a-t-il des notions de common law dans cette loi qui sont mal rendues ou qui ne sont pas rendues adéquatement en droit civil du Québec? C'est de cette façon que se fait le travail.

Le sénateur Beaudoin: Je considère cela comme un événement très important. La preuve, c'est qu'ils ont demandé à tous les avocats du Québec inscrits au Barreau de suivre des cours. Nous avons suivi des cours pendant des heures et des heures. On a changé considérablement le droit civil québécois.

Si je comprends bien, vous avez dit que ceci étant le cas, on va harmoniser les lois fédérales en général avec le génie même du droit civil au Québec et avec le génie de la common law dans les autres provinces. C'est ce qu'on voulait?

M. Bisson: Exactement.

M. Yves DeMontigny, conseiller spécial au sous-ministre adjoint principal, Droit publique, ministère de la Justice du Canada: Cet exercice a été fait avec la collaboration à la fois du Barreau, de la Chambre des notaires et du ministère de la Justice du Québec, ce qui illustre bien l'importance des difficultés.Vous avez parfaitement raison de décrire le but d'un préambule. Il n'y en a pas dans toutes les lois. Toutefois dans ce cas-ci, le projet de loi est très innovateur, qui va se poursuivre sur un certain nombre d'années. Il fallait donc expliquer le contexte dans lequel cet exercice prendrait place. Ce contexte vous l'avez décrit; c'est le contexte constitutionnel que l'on connaît où le droit civil et le droit privé existent au Québec alors que la common law est le droit privé des autres provinces. Cela se réflète de façon très claire

private law in the other provinces of Canada. That is clearly reflected in the Constitution Act, 1867 and many different provisions, including the Supreme Court Act, which provides that three judges must be members of the Quebec Bar. This bill only reflects what already exists in the Canadian Constitution.

Senator Beaudoin: Even before the Constitution.

Mr. DeMontigny: Yes, even before.

Senator Beaudoin: Would you say it even goes as far back as 1864?

Mr. DeMontigny: Yes, absolutely.

[*English*]

Senator Fraser: I bow to the minister's reasoning on the idea by which I have been so seduced. I really do take the point that it is important for the law not to seem to distinguish in any way between different portions of the text, so they all have equal weight and value. That is a high goal.

Still, I remain a little puzzled. I think you gentlemen were here last night when Professor Gaudreault-DesBiens was testifying. He spoke quite eloquently for the text of the law to be accessible and for words to mean what they mean on their plain face, so that ordinary citizens, to the extent possible, may understand what the law says.

We will still have some difficulties. I was just looking through the bill and I came to this, which may or may not be the best example. I looked at clause 67, on page 32, which says that a document issued by the Federal Court, et cetera, "may be recorded for the purpose of creating security, or a charge, lien or legal hypothec."..

Since "security" is underlined here, I am assuming that is the word that is taken from the Civil Code vocabulary. Is that right?

Mr. Bisson: I wish to ask my colleague who is responsible for this to respond. Alain Vauclair is responsible for this part of the bill.

The Chairman: Please join us.

Mr. Alain Vauclair, Senior Counsel, Civil Code Section, Department of Justice Canada: We already discussed this at an earlier session.

Senator Fraser: I am sorry.

Mr. Vauclair: That is fine, I was just referring back to it. The term "security" is the proper translation of the term "sûreté," which we already have in the French version. "Security" and "sûreté" are neutral or generic terms that, as was mentioned earlier, perhaps have a different meaning under the common law system or the civil law system, but one of the reasons we included it in the English version is that it simply is not there, whereas we have it in the French version. We have done the same thing for the term "charge." We had the term "charge" in the English version, whereas we did not have it in the French. It is a question of having all audiences properly addressed by each linguistic version of the text.

dans la Loi constitutionnelle de 1867 et dans de nombreuses dispositions. De même que dans la Loi sur la Cour suprême qui prévoit que trois juges doivent être membres du Barreau du Québec. Ce projet de loi n'est que le reflet de ce qui existe déjà dans la Constitution canadienne.

Le sénateur Beaudoin: Et même avant la Constitution.

M. DeMontigny: Et même avant.

Le sénateur Beaudoin: On peut remonter jusqu'à 1864?

M. DeMontigny: Tout à fait.

[*Traduction*]

Le sénateur Fraser: J'accepte volontiers le raisonnement de la ministre relativement à l'idée qui m'a tant séduite. Je suis donc tout à fait prête à reconnaître qu'il faut éviter que les textes de loi semblent faire des distinctions entre différentes portions du texte, pour que toutes aient le même poids et la même valeur. C'est un objectif tout à fait louable.

Il reste qu'un point me laisse perplexe. Si je ne me trompe pas, vous étiez présents hier soir lorsque le professeur Gaudreault-DesBiens a témoigné devant le comité. Il a défendu avec beaucoup d'éloquence l'idée selon laquelle les textes de loi doivent être accessibles et que les termes qu'on y emploie aient la signification qu'ils semblent avoir, afin que les citoyens ordinaires puissent, dans la mesure du possible, les comprendre.

Je pense néanmoins que cela risque de poser problème à certains égards. J'étais en train d'examiner le projet de loi il y a quelques instants, et je suis tombée sur quelque chose qui ne constitue peut-être pas le meilleur exemple. J'examinais l'article 67, à la page 32, qui prévoit qu'un document délivré par la Cour fédérale, etc., etc. «may be recorded for the purpose of creating security, or a charge, lien or legal hypothec...»

Puisque le terme «security» est souligné, je présume que ce terme est tiré du Code civil même. C'est bien ça?

M. Bisson: Je voudrais demander à mon collègue, Alain Vauclair, qui est responsable de cette partie du projet de loi, de vous répondre.

La présidente: Ayez donc l'obligeance de venir nous rejoindre.

M. Alain Vauclair, avocat principal, Section du Code civil, ministère de la Justice du Canada: Nous avons déjà discuté de cela à une réunion précédente.

Le sénateur Fraser: Mes excuses.

M. Vauclair: Non, il n'y a pas de problème; je voulais juste relire le passage en question. Le terme «security» représente effectivement la bonne traduction du terme «sûreté», qui se trouve dans la version française. Les termes «security» et «sûreté» sont des termes neutres ou génériques qui, comme on le disait tout à l'heure, peuvent avoir un sens différent selon qu'on parle de la common law ou du droit civil, mais si nous l'avons inclus dans la version anglaise, c'est parce que ce terme n'y figure pas, alors que nous l'avons dans la version française. Nous avons fait de même pour le terme «charge». Nous avions le terme «charge» dans la version anglaise alors qu'il ne figurait pas dans la version française. Il s'agit simplement de faire en sorte que chaque

Senator Fraser: I understand that. I want to be sure that what we are doing here is what we want to do, which is clarify and harmonize the law in a form that will be as accessible as possible. I grant you that the Canada Pension Plan is perhaps not an act that will be consulted every day by ordinary citizens. Still, once it is not underlined anymore, when I look at this word "security," will it mean what I, as an ordinary citizen whose mother tongue is English, think it means, or does it have a technical meaning that I would not ordinarily understand?

Mr. Vauclair: There is an ordinary meaning. If you look in ordinary dictionaries, you will find a meaning.

Senator Fraser: It means "security for a loan."

Mr. Vauclair: Yes. That is exactly what it means. If you start asking specialists what are the institutions or concepts, they will also see that meaning and read it into the act.

Senator Fraser: No, I am not going that far.

Mr. Vauclair: You are absolutely correct in saying that it means "security for a loan" in this context — that is, security for debt, security for an obligation.

Mr. Bisson: Senator Fraser, we have with us our colleagues from the legislation services branch. Ms France Allard is an expert in comparative law. She is also involved in a project of the branch that involves making legislation more readable. Maybe she could say a few words.

Senator Fraser: That is a noble goal.

Mr. Bisson: Yes, it is quite a challenge.

Ms France Allard, General Counsel, Comparative Law, Director, Legislation Services Branch, Department of Justice Canada: If you look at the provision to which you were referring, namely, clause 67, it is already a technical provision. The whole body of federal legislation is very technical and there are various projects underway within the department. One is to improve the language and render it more accessible, which is the plain language project. There is also the bijuralism project. Both projects seek to make the law understandable to those who can read it.

There is a limit to who can read these provisions and there is a limit to amending existing legislation. To render these provisions more accessible is to speak to all audiences. As written now, the idea is that if one audience does not understand what is in there, it is not accessible. The whole idea of harmonization and recognizing the audiences of law in Canada is to speak to all of them in terms they can understand.

version linguistique du texte réponde aux besoins de l'ensemble des personnes et groupes auxquels elle s'adresse.

Le sénateur Fraser: Oui, je comprends. Je voudrais simplement m'assurer que le résultat ici correspond bien à notre intention, qui est de clarifier et d'harmoniser les textes de loi pour les rendre aussi accessible que possible. J'admets que la Loi sur le Régime de pensions du Canada n'est peut-être pas le genre de loi que les citoyens ordinaires auront à consulter tous les jours. Mais en ce qui concerne ce mot «security», tant qu'il ne sera pas souligné, aura-t-il la signification que moi, en tant que citoyenne ordinaire dont la langue maternelle est l'anglais, lui attribuerait, ou aura-t-il une signification particulière que je serais susceptible d'ignorer?

M. Vauclair: Non, c'est le sens normal du terme. Si vous regardez dans les dictionnaires ordinaires, vous trouverez ce sens-là.

Le sénateur Fraser: C'est donc utilisé dans le sens d'une garantie.

M. Vauclair: Oui. C'est exactement ça. Si vous demandez à des spécialistes de vous donner leur interprétation de ce concept, ils vous diront qu'il a ce sens-là et c'est ainsi qu'ils l'interpréteront dans le contexte de la loi.

Le sénateur Fraser: Je n'ai pas l'intention d'aller jusque-là.

M. Vauclair: Vous avez parfaitement raison de croire que ce terme a le sens d'une sûreté ou garantie donnée pour un prêt, c'est-à-dire pour une dette ou une obligation.

M. Bisson: Sénateur, nous avons parmi nous nos collègues de la Direction des services législatifs. Mme France Allard est une experte en droit comparatif. Elle participe également à un projet de la Direction qui vise à faire en sorte que les textes de loi soient plus faciles à comprendre. Peut-être voudrait-elle intervenir.

Le sénateur Fraser: C'est un objectif tout à fait louable.

M. Bisson: Oui, mais c'est également un défi de taille.

Mme France Allard, avocate générale, Droit comparatif, directrice, Direction des services législatifs, ministère de la Justice du Canada: Si vous examinez la disposition à laquelle vous faisiez allusion, soit l'article 67, vous constaterez qu'il s'agit déjà d'une disposition technique. D'ailleurs, les lois fédérales dans leur ensemble sont très techniques, et c'est pour cela que divers projets ont été entrepris au sein du ministère. Le premier prévoit l'utilisation de la langue courante dans les textes de loi pour que la formulation soit plus claire et plus accessible. Il y a également le projet de bijuridisme. Ces deux projets visent à rendre les textes de loi plus faciles à comprendre pour ceux qui peuvent les lire.

À l'heure actuelle, ces dispositions ne sont pas à la portée de tous et nous sommes également limités en ce qui concerne les modifications que nous pouvons apporter aux lois actuelles. Pour que ces textes soient plus accessibles, il faut que tous puissent les comprendre. À l'heure actuelle, on estime que si un groupe ou un segment du public risque de ne pas comprendre un texte de loi, on ne peut le considérer accessible. L'idée donc de l'harmonisation et de la prise en compte des besoins des divers utilisateurs des lois au Canada est de rédiger les textes de loi en utilisant des termes que tous peuvent comprendre.

People already do that. For example, a lawyer in Quebec who is reading this same provision should understand the words. That is to say, it should mean something in law. "Security" is not only a technical word in law, it is also a technical word that is used in common language.

Senator Fraser: In several different ways.

Ms Allard: In several different ways. With a term like this, its meaning is already technical. Unless you start describing the contents of all these notions or institutions, you will end up with almost a dictionary within a provision.

In other cases where there is no enumeration, the idea is to try to describe the function of the provision or make it more accessible, because it is not a technical provision in itself, seeking to describe different types of security, or "charge" in French, or the "sûreté." People reading this will know that it is security law pertaining to an interest in property, like in Quebec a "hypothèque," or just your mortgage in common law.

People will read it with their own words. The word can mean different things to a common-law lawyer or to a civil lawyer, but the security word, even though the consequences are not the same, does not matter because the federal rule will take into account the various meanings. Harmonization does not necessarily mean that it is will be applied in the same manner in Quebec and in the common-law provinces. Sometimes it can mean that we want it to be applied the same way. In those cases, we will have to address how these rules are applied differently, to ensure that they are applied the same way.

If you open a dictionary, you will find a general meaning for security. If you open a dictionary to look up "charge," you will find it also to mean what is meant here. It is only to make sure that the holes are filled. When you are reading the French, like Mr. Vauclair was saying, there is something missing. If you read the English, there is also something missing.

The language of the Employment Insurance Act is being revised with a plain-language purpose in mind. It is a very long process. It is a step-by-step thing. First, we try to give to all audiences access to the law. Then, for specific projects, we try to make them more accessible with plainer, understandable language to make it more intelligible. It is giving access. It sounds complicated. Try reading it without the underlining.

Senator Fraser: That was my point. The point raised by the witness who originally produced this whole thing was that once you take out the underlining, you really want to be sure that everyone will understand it. I guess the minister has said in her letter that "security" is an example of a word with two different meanings. When I fell upon this, I found myself asking, without

D'ailleurs c'est déjà le cas pour certains milieux. Par exemple, un avocat du Québec qui lit cette même disposition n'aura pas de mal à comprendre les termes qu'on y trouve. Autrement dit, ces termes devraient avoir une signification particulière en droit. Le terme «security» est un terme technique qui s'utilise tant en droit que dans la langue courante.

Le sénateur Fraser: Oui, mais de plusieurs façons différentes.

Mme Allard: C'est exact. Un terme de ce genre a déjà un sens technique. Si l'on précise toutes ces notions, on aura l'équivalent d'un dictionnaire pour chaque disposition.

Dans d'autres cas où il n'y a pas d'énumération, nous cherchons à décrire l'objet de la disposition ou de la rendre plus accessible, étant donné qu'elle n'est pas technique en soi, et ce, en cherchant à décrire différents types de «security» ou de «charge» ou «sûreté» en français. Ainsi les gens qui liront ce texte comprendront qu'il est question ici du droit des sûretés relativement à un droit sur un bien réel, comme une «hypothec» au Québec ou un «mortgage» en common law.

Les gens comprendront le sens en fonction des termes qui leur sont familiers. Un mot peu avoir plusieurs sens pour un avocat de common law ou un avocat civil, mais le mot «security» importe peu, même si les conséquences ne sont pas les mêmes, étant donné que la règle fédérale veut qu'on tienne compte des différents sens. L'harmonisation ne signifie que la loi s'appliquera de la même façon au Québec que dans les provinces de common law. Dans certains cas, nous pourrions souhaiter qu'elle s'applique de la même façon. À ce moment-là, il faudra examiner les distinctions pour nous assurer que les règles s'appliquent de la même manière.

Si vous ouvrez un dictionnaire, vous trouverez une définition générale pour le mot «security». Si vous ouvrez un dictionnaire pour chercher le mot «charge», vous constaterez que son sens correspond à celui de l'autre terme. Il s'agit essentiellement de combler toutes les lacunes. Comme vous l'expliquait M. Vauclair, quand vous lisez le français, vous constatez qu'il y a quelque chose qui manque. Il en va de même pour la version anglaise, où il manque également quelque chose.

Le texte de la Loi sur l'assurance-emploi fait actuellement l'objet d'une révision pour qu'elle soit rédigée en termes plus courants. Mais c'est un processus extrêmement long. Il faut procéder étape par étape. Dans un premier temps, nous essayons de faire en sorte que tous aient accès aux textes de loi. Ensuite, dans le cadre de projets précis, nous nous efforçons de les rendre plus accessibles en les rédigeant en termes plus simples et clairs, pour qu'il soit plus facile à comprendre. Ainsi on améliore l'accès aux textes de loi. Essayez de lire ces dispositions en faisant abstraction du fait que ce mot est souligné.

Le sénateur Fraser: C'est justement de ça que je vous parle. Le témoin qui a donné lieu à tout ce débat faisait justement valoir que si on élimine le soulignement, on veut s'assurer que tout le monde va comprendre le sens du terme. La ministre explique dans sa lettre que le mot «security» correspond justement à l'exemple d'un terme qui a deux sens différents. C'est alors que je me suis

the underlining, will I be misled? You are telling me I will not be misled.

Ms Allard: No. If you have to apply it in Ontario, you will read "security" to mean what it means in Ontario. If you read "security" and have to apply it in Quebec, you will read it in terms of what it means in Quebec, using different institutions that constitute security. They are not necessarily the same because the categories are not the same. The purpose is to regulate whatever is characterized as a security, even though the meaning is different.

Senator Fraser: Thank you so much for being so patient with my layperson's lack of understanding.

The Chairman: As a layperson, I must say reading this particular clause, I am not nearly so much concerned about the meaning of the word "security" as I am about the meaning of the words "legal hypothèque."

Senator Fraser: There is a difference, I gather, between hypothèque and mortgage. If we have time, is there a one-sentence explanation of the difference?

Mr. Vauclair: If I may, the legal hypothèque here is a civil-law concept. The concept of "hypothèque" is not known in common law. They would have security interests, pledges and mortgages, as Ms Allard mentioned. Here we have a specific institution.

Senator Fraser: What is a hypothèque?

Mr. Vauclair: It is a charge on a movable or an immovable in Quebec. It was important to say it in here.

[*Translation*]

Senator Joyal: I want to take advantage of Mr. Bisson's presence here to return for a moment to Ms. McLellan's letter, and specifically the paragraph at the bottom of page 2, where she refers to the terminology bank, known as *Termium*. I was Secretary of State when that bank was set up some...

[*English*]

— I think 22 years or so ago. At that time, it was seen as a revolutionary tool to help not only Canadians, but anybody around the world, to gain access to the definition, the legal definition, of a concept that would help to bring the two systems together. A terminology bank is not just a mere tool, like a dictionary. If you have a dictionary, you have one meaning, you read it and that is it. A terminology bank is much more complex. A terminology bank, as I understood it when we put it together — and I was instrumental in pushing for the development of it because I believed that in the years to come it would be an essential tool — has to understand the philosophy that permeates a system that you are trying to describe.

When I read —

demandé si, en l'absence du soulignement, je pourrais être induite en erreur? Vous me dites que non.

Mme Allard: Non. Si vous avez à appliquer ce texte en Ontario, vous interpréterez ce terme «security» selon le sens qu'il a en Ontario. Si vous voyez le terme «security» et que vous devez l'appliquer au Québec, vous allez l'interpréter en fonction du sens qu'il a au Québec, c'est-à-dire selon les différents instruments qui peuvent constituer ce qu'on appelle «security». Ils ne sont pas nécessairement les mêmes, car les catégories ne sont pas les mêmes. L'objet de l'exercice consiste donc à réglementer tout ce qui est caractérisé comme «security», même si le sens est différent.

Le sénateur Fraser: Merci d'avoir fait preuve d'autant de patience devant le manque de compréhension d'une non-initiée.

La présidente: En tant que non-initiée, moi aussi, je dois dire qu'en lisant cet article-là, le mot «security» me préoccupe beaucoup moins que le sens du terme «legal hypothec».

Le sénateur Fraser: Je crois savoir qu'il existe une différence entre le sens des mots «hypothec» et «mortgage». Si nous en avons le temps, quelqu'un pourrait-il nous expliquer en une phrase la différence entre les deux?

M. Vauclair: Si vous me permettez, le terme «legal hypothec» renvoie à un concept de droit civil. Ce concept-là n'existe pas dans la common law. On parlerait plutôt de «security interests», «pledges» et «mortgages», comme l'expliquait Mme Allard. Là il est question d'un instrument particulier.

Le sénateur Fraser: Et que signifie le terme «hypothec»?

M. Vauclair: C'est une charge qui vise un meuble ou immeuble au Québec. Il fallait inclure ce terme ici.

[*Français*]

Le sénateur Joyal: J'aimerais profiter de la présence de M. Bisson et revenir à la lettre de Mme McLellan, plus précisément au bas de la page 2, lorsqu'elle réfère à la banque de terminologie *Termium*. J'étais le secrétaire d'État quand cette banque a été mise sur pied il y a...

[*Traduction*]

... il y a environ 22 ans, si je ne m'abuse. À l'époque, c'était considéré comme un outil révolutionnaire pour aider non seulement les Canadiens, mais les gens du monde entier à accéder à la définition légale d'un concept qui faciliterait le rapprochement des deux systèmes. Une banque de terminologie n'est pas un simple outil, comme un dictionnaire. Dans un dictionnaire, vous retrouvez le sens d'un terme, vous lisez la définition et ça s'arrête là. Une banque de terminologie est beaucoup plus complexe. D'après ce qu'on m'a fait comprendre au moment où nous l'avons créée — et j'étais l'un de ceux qui aient le plus insisté sur la création d'une banque car j'étais convaincu qu'elle constituerait ultérieurement un outil tout à fait essentiel — une banque de terminologie doit permettre de comprendre la philosophie qui sous-tend le système que vous cherchez à décrire.

Quand j'ai lu...

[*Translation*]

the bijural record that was attached to Minister McLellan's letter. As regards the problem of semi-bijuralism, it is extremely important that the means chosen to express the concept be as close as possible to the fundamental values of the system involved. That is the essential problem posed by bijuralism. In some cases, you exercise your own discretion. In your presentation, for example, you yourself referred to the fact that some terms may not always be perfect substitutes one for the other.

My question is a purely technical one. How can you justify decisions you made where you exercised your own discretion in cases where the term does not really exist in the other system?

Mr. Bisson: I would like to ask my colleague, Louise Maguire-Wellington, who works with terminologists at the Bureau, to explain exactly how the record system will work.

First of all, we try to reach a consensus. We have to find a common law term that corresponds to a civil law term in terms of the concepts involved. We make a recommendation to the department responsible for that statute and give our rationale for the recommendation. If there is no institution in civil law comparable to a common law concept, we may consider using a neutral term that would satisfy both audiences — in other words, both common law and civil law practitioners. Finally, we will consider developing our own definition, ensuring that it offends neither the common law nor the civil law traditions.

This is a monumental task which is still in its infancy. To say that we have found solutions or a way of getting around all the problems we will be presented with is certainly not true. I can tell you right now that that is not the case. We currently have about 200 terms that are included in this bill and have been successfully harmonized. A variety of techniques were used, for example, what we call the Quebec clause, when the term only means something in Quebec. That is one of the techniques we have used. We have also relied on definitions, doubles and four-term frames. The model we have presented has four separate boxes or sections for the French and English civil law and common law terms for the four audiences. So, we experiment as we go along. Of course, we are guided and attempt, wherever possible, to find a correct equivalent in civil law for the common law concept.

Ms Louise Maguire-Wellington, Legal Counsel, Civil Code Section: I think you have provided a good summary of the various techniques that we are using. The record gives an example of what is called a double, where a different term is given for each audience — in other words, the civil law term in French, the civil law term in English, the common law term in French and the common law term in English. Sometimes we choose a general, neutral term, such as "prêt" and "loan" which is the same in English or French and, for example, terms like "buy" and "lease." To make things clear, you will see four separate sections on the

[*Français*]

... la fiche bijuridique que vous avez jointe à la lettre du ministre McLellan. Lorsque vous parlez du problème semi-bijuridique, il est extrêmement important que la façon d'exprimer le problème soit le plus collée possible aux valeurs de base du système. C'est là toute la difficulté du bijuridisme. Dans certains cas, vous avez pris une décision d'arbitrage. Dans votre présentation vous avez vous-même référé, par exemple, au fait qu'il n'est pas évident qu'un terme soit parfaitement «substituable» — si je peux utiliser un néologisme — à un autre.

Ma question est purement technique. Comment expliquez-vous la décision que vous avez prise, laquelle était une décision d'arbitrage, alors que le terme n'existe pas vraiment dans l'autre système?

M. Bisson: Je vais inviter ma collègue, Louise Maguire-Wellington, qui travaille avec les terminologues du bureau, à vous expliquer exactement comment va fonctionner le système des fiches.

Dans un premier temps, nous tentons d'obtenir un consensus. Il faut s'assurer de trouver un terme d'un concept de common law correspondant à un terme en droit civil. Nous allons faire une recommandation au ministère responsable de cette loi et donner les justificatifs pour notre recommandation. S'il n'y a pas d'institution, en droit civil, comparable à un concept de common law, nous allons évaluer l'utilisation d'un terme neutre qui pourrait satisfaire les deux auditoires, les «common law lawyers» et les civilistes. Enfin, nous allons examiner la possibilité de créer notre propre définition sans faire injure ni à la common law ni au droit civil.

C'est un exercice gigantesque, on en est à nos premiers balbutiements. De là à dire que l'on a trouvé, pour tous les problèmes qui vont se présenter, des techniques ou une façon d'opérer, ce n'est pas le cas. Je peux vous le dire dès maintenant, ce n'est pas le cas. On a présentement environ 200 termes, qui sont inclus dans cette loi et qui ont fait l'objet d'une harmonisation. Différentes techniques ont été utilisées, ce qu'on appelle clause Québec lorsque c'est vraiment au Québec que ce terme veut dire telle chose. C'est une technique que l'on a utilisée. On a utilisé la définition et on a utilisé le doublet, les quatre termes cadre. Le modèle qu'on vous donne où il y a quatre case en droit civil français, anglais et common law pour les quatre auditoires. Donc, on expérimente par l'expérience. Évidemment, on est guidé et on tente, si possible, de trouver l'équivalent à l'expression juste en droit civil qui correspond à une notion de common law.

Mme Louise Maguire-Wellington, conseillère juridique, Section du Code civil: Je pense que vous avez résumé assez bien les techniques. Vous avez dans la fiche un exemple que l'on a appelé un doublet où il y a un terme différent pour chaque auditoire, le droit civil en français, le droit civil en anglais, la common law en français et la common law en anglais. Parfois on va choisir un terme général, neutre comme «prêt» et «loan», qui est le même en anglais ou en français, et les termes, par exemple, «bail» et «lease». Vous aurez dans votre fiche, pour vous y reconnaître, les quatre cases. L'auditoire de common law saura

record. The common law audience will know that "buy" is for both the common law and civil law audience, and that "lease" is aimed at the common law and civil law audience.

There is a variety of techniques. As Mr. Bisson explained, these techniques include providing a definition, a defining context and a description, if we do not have a specific term. Sometimes we use a definition, and sometimes we may use a double with a paragraph where it is explained that the situation is such and such in Quebec and something different in other provinces. There are a number of different techniques that can be used, depending on the context and the imperatives of the legislation.

Senator Joyal: Thank you very much. I will try and review some of the records in the bank, because it is still an essential tool for conveying the goals of harmonization.

I would like to come back to the preamble, because it seems clear to me that this preamble has some legal implications that should be considered by the Department of Justice.

My comments are addressed primarily to Mr. DeMontigny. I imagine the Department of Justice is well aware of the rulings handed down by the Supreme Court and other Canadian courts with respect to interpreting the Canadian duality, that is to say Quebec or French Canadians — to put it in even broader terms — and the English-speaking community in Canada.

What is your interpretation of the position Canadian courts have taken in that regard? You may find this question surprising, but I imagine that when you drafted the preamble, since it does refer to a political concept that will be given a legal meaning, the Department of Justice surely gave some thought to the matter of how Canadian courts have traditionally interpreted that duality.

Mr. DeMontigny: I must say that I wasn't expecting that question. I do not know which ruling you are referring to. In the *Ford* case specifically, the Supreme Court made reference to notions such as duality and unique character, without necessarily using those terms, to recognize under section 1 of the Charter that given the country's demographics and the French fact in North America, it was legitimate — and the Court even went beyond what one would normally have expected from a court in relation to section 1 — because of Quebec's particular circumstances in North America, to allow French to dominate in signage. The Court has already taken note of that, at least in that ruling. The late Justice Dickson, at a lecture he gave in 1996 after leaving the Court, said — and I would like to quote a brief excerpt of his address at that time, which was reported in the newspapers for reference purposes, and specifically in *La Presse* on July 27, page B-2. I just want to quote a brief excerpt from that address. Justice Dickson was talking about Quebec's unique or distinct character:

> I know that this is still a somewhat controversial matter in Western Canada. But allow me to say straight out that I am very comfortable with the concept. In fact, the courts have

que «bail», c'est pour l'auditoire de common law et c'est aussi pour l'auditoire de droit civil, et «lease» c'est pour l'auditoire de common law et aussi pour l'auditoire de droit civil.

Il y a une variété de techniques. Comme M. Bisson l'a expliqué, il y a la définition, il y a aussi le contexte définitoire et la description, si on n'a pas un terme spécifique. On utilise parfois une définition ou, parfois, le doublet avec l'alinéa, où il est expliqué que dans la province de Québec c'est telle situation et dans les autres provinces, c'est telle autre situation. Il y a plusieurs techniques qui sont utilisées dépendant du contexte et des impératifs de la législation.

Le sénateur Joyal: Merci bien. J'essaierai de consulter un certain nombre de fiches de la banque puisqu'elle demeure un outil essentiel de diffusion des objectifs de l'harmonisation.

Je voudrais revenir sur la question du préambule parce qu'il y a des éléments juridiques qui sont impliqués dans le préambule et qui devraient, à mon avis, faire l'objet d'une réflexion au ministère de la Justice.

Je vais m'adresser principalement à monsieur DeMontigny. Le ministère de la Justice est bien au fait, j'imagine, des décisions que la Cour suprême et des tribunaux canadiens qui ont déjà été rendues sur l'interprétation de la dualité canadienne, à savoir le Québec, les Canadiens français — pour mettre cela dans des termes encore plus larges — et la communauté d'expression anglaise au Canada.

Comment interprétez-vous le positionnement des tribunaux canadiens là-dessus? Peut-être que la question vous prend par surprise, mais j'imagine que lorsque vous avez rédigé ce préambule, étant donné qu'il réfère à une notion politique à laquelle on va donner une signification juridique, il me semble que le ministère de la Justice a dû certainement faire une réflexion pour savoir comment — d'une façon traditionnelle — les tribunaux canadiens avaient interprété la dualité.

M. DeMontigny: Je dois vous dire que c'est une question que je n'avais pas prévue. Je ne sais pas à quelle décision vous faites allusion. La Cour suprême, dans l'arrêt *Ford*, en particulier, a fait référence à la dualité et au caractère unique, sans employer nécessairement ces termes, pour reconnaître, sous l'article 1, de la Charte, que compte tenu de la situation démographique et du fait français en Amérique du Nord, il était légitime — et même que la Cour est allée au-delà de ce à quoi on s'attend normalement d'un tribunal sous l'article 1 — compte tenu de cette situation particulière du Québec en Amérique du Nord que d'utiliser dans l'affichage, de façon prédominante, le français. La cour a déjà pris acte, au moins dans ce jugement. Le regretté juge en chef Dickson, dans une conférence qu'il livrait en 1996, après son départ de la Cour, disait ceci, et je me permettrai de vous citer un court extrait de sa conférence qu'il avait donnée, — cela a été rapporté dans les journeaux pour fin de référence, dans *La Presse*, en traduction, le 27 juillet à la page B-2. Je vous cite un très court extrait. Le juge Dixon parlait de toute la question du caractère unique ou distinct du Québec:

> Je sais que cette question demeure un sujet quelque peu controversé dans l'Ouest canadien. Mais permettez-moi de dire tout de go, que je suis très à l'aise avec ce concept. En

already considered Quebec's specific role with respect to the protection and promotion of its Francophone culture when interpreting the Charter of Rights and Freedoms and the Constitution. Consequently, in practice, entrenchment of formal recognition of Quebec's distinct character in the Constitution would not be very different from many of our courts' current practices.

I would also like to refer to the comments made by one of your witnesses, Professor Jean-François Gaudreault-DesBiens, who said that here, we're talking about a preamble, not constitutional wording. This preamble could be used to interpret legislation if there were any ambiguity. Like Mr. Gaudreault-DesBiens, I really can't see what kind of ambiguity in the current wording would make it necessary to refer back to the concept of a unique society or one having a unique character.

I would also add that unlike the proposed Meech Lake Accord or Charlottetown Agreement — which, I would point out, involved not only introducing this concept into the Constitution, but also laying down very specific consequences — this is the preamble of an ordinary act of Parliament. Thus there are no legal consequences.

If you do not mind, I would like to make one last point in response to your question. The word "society" from a strictly legal standpoint — and I do not intend to engage in a political debate here, since you are in a much better position than I to do that — has no specific connotation. That may not be the case with the word "nation." When someone talks about a nation state, we know what that word refers to. Of course, the word "people" may also have one, and the Supreme Court reference on secession basically dealt with the right of a people to determine their own destiny. This is a well-known concept in international law. However, the word "society" is a term that only describes a sociological reality and therefore has no legal consequence or implication.

The word "society" is in itself a general term. I may talk about the Quebec Writers' Society. Such a group exists; it is a non-profit organization of writers. I could also use the example of the Society of Ornithologists or any other type of society — in other words, a group of people who share the same interest. I am sure you are aware, Mr. DeMontigny, that the expression "distinct society" has generated a tremendous amount of debate in Canada over the past 20 years — indeed, ever since this resolution became part of the political vocabulary. If I put the adjective "distinct" next to the word "society" — just to try and simulate a psychological analysis, when I show you these words, what comes to mind? Well, it is the same thing here. This is what you could call a "loaded" word; it is anything but neutral. The term itself is a collective noun that refers back to a general concept that can include just about anything, but taken in the Canadian political context, we automatically know what it refers to. No one could pretend not to know.

In my view, this very point was brought home in a statement by Minister Dion. Barely a month ago, on February 14, 2001, Minister Dion, during a speech he gave in Toronto, the text of which was distributed to all Parliamentarians, said, and I quote:

fait, les tribunaux interprètent déjà la Charte des droit et la Constitution en tenant compte du rôle distinctif du Québec dans la protection et la promotion de son caractère francophone. Conséquemment, dans la pratique, l'enchassement de la reconnaissance formelle du caractère distinct du Québec dans la Constitution ne nous éloignerait pas beaucoup des pratiques actuelles de nos tribunaux.

Je fait référence au professeur Jean-François Gaudreault-DesBiens, lorsqu'il disait qu'il ne faut perdre de vue que l'on parle ici d'un préambule et non pas d'un texte constitutionnel. Ce préambule pourrait être utilisé pour interpréter la loi s'il y avait quelque ambiguïté que ce soit. Tout comme M. Gaudreault-DesBiens, je vois assez mal quelle ambiguïté dans le texte pourrait nécessiter l'utilisation de ce concept de société unique ou de caractère unique.

J'ajouterai aussi que contrairement à ce que la proposition de l'Accord du lac Meech ou de l'Entente de Charlottetown aurait fait — qui était non seulement d'introduire le concepte dans un texte constitutionnel, je le précise, et lui attacher des conséquences très précises — il s'agit ici d'un préambule d'une loi ordinaire. Aucune conséquence juridique en découle.

Si vous me permettez, un dernier point pour essayer de répondre à votre question, le mot «société» sur un plan strictement juridique — et là je n'entrerai pas dans un débat politique, vous êtes mieux placé que moi pour le faire — n'a aucune connotation. Le mot «nation» peut en avoir. Quand on parle d'un État-nation, on sait à quoi ce mot se réfère. Le mot «peuple» peut en avoir, bien entendu, et le renvoi de la Cour suprême sur la sécession portait essentiellement sur le droit des peuples à disposer d'eux-même. C'est un concept connu en droit international. Toutefois, le mot «société» est un terme qui ne fait que décrire une réalité sociologique et n'a aucune conséquence ou implication juridique.

Il est exact que le mot «société» en lui-même est un terme général. Je peux dire «la Société des écrivains du Québec». Cela existe, c'est une corporation sans but lucratif regroupant des écrivains. Cela peut être la Société des ornithologues ou n'importe quoi d'autre, c'est-à-dire un regroupement de personnes partageant les mêmes intérêts. Vous ne pouvez pas ignorer, monsieur DeMontigny, que l'expression «société distincte» a fait l'objet de débats énormes au Canada depuis 20 ans, en fait, depuis que cette résolution est apparue dans le vocabulaire politique. Si je joins l'adjectif «distincte» à celui de «société», pour simuler une analyse psychologique, quand je vous montre cette expression, à quoi pensez-vous? C'est la même chose. C'est un terme qui est, comme on dit en anglais, «loadé»; pas du tout neutre. Le terme en lui-même est un collectif d'un généralisme qui peut impliquer tout et n'importe quoi en même temps, mais pris dans le contexte de la politique canadienne, on sait immédiatement à quoi il réfère. Personne ne peut faire semblant qu'il ne le voit pas.

Ce point a été, à mon avis, confirmé avec une déclaration du ministre Dion. Il y a à peine un mois, le 14 février 2001, le ministre Dion déclarait, à Toronto, lors d'une conférence dont le texte a été distribué à tous les parlementaires, et je le cite:

I am not saying that our Senate is perfect or that an interpretive clause recognizing Quebec's unique character would not be useful.

If I put the words of Minister Dion — who would like to see an interpretive clause in the Canadian Constitution based on Quebec's unique character, and Minister Dion could not be said to be a minister with no interest in the political debate in Quebec — next to the words of the preamble that appear in section 2, would you not say we are doing something in a statute we should more properly be doing in a constitutional enactment?

Whether or not we want this paragraph — which, as you know, relies on a political concept that has prompted very significant debate in Canada over the last 20 years — to be an interpretive clause is a matter to be debated in another forum.

I agree with Senator Beaudoin that we should recognize the Quebec Civil Code as reflecting the character of Quebec, because it was in 1991, 1992 and 1993 that Quebec developed this Civil Code — and I have no problem with that; on the contrary, I think it should be mentioned — and yet in order to provide this recognition of the presence in Quebec of the civil law tradition, we are using a political concept that harkens back to a previous political debate that Minister Dion himself referred to barely a month ago. I am sure you can understand that some may be reluctant to do that in a bill of a completely different nature, which I completely support — other than clause 5, but for very different reasons — in light of the comprehensive initiative that is to follow.

The Department of Justice simply cannot ignore the rulings of a number of our highest courts, particularly those of Justice Laskin in the 1981 reference on patriation of the Constitution, and of Justice Turgeon in the 1982 reference on the Quebec veto, which were both extremely clear as regards the theory of a compact between the two groups or communities — and I quote:

[*English*]

Theories, whether of a full compact theory or of a modified compact theory, as urged by some of the provinces, operate in the political realm. In political science studies, they do not engage the law.

[*Translation*]

Similarly, Justice Turgeon wrote in 1982, again in the two rulings you are familiar with:

[*English*]

However, these distinctions do not confer on the Quebec legislature more extensive powers than those given to the others rejecting the principle of duality.

[*Translation*]

My problem is not that these matters should be debated in a political sphere. In my view, Mr. Dion may have very good reasons to want to promote the idea of an interpretive clause in the Constitution. What I cannot subscribe to, however, is that in

Je ne dis pas que notre Sénat est parfait ou qu'une clause interprétative reconnaissant le caractère unique du Québec ne serait pas chose utile.

Si je lis en parallèle le texte du ministre Dion, qui veut une clause interprétative de la Constitution canadienne basée sur le caractère unique du Québec — et le ministre Dion n'est quand même pas un ministre qui n'a pas d'intérêts dans le débat politique au Québec — et celui du préambule, à l'article 2, n'est-on pas en train de faire dans une loi ce qu'on devrait faire dans un texte constitutionnel?

Que l'on veuille faire une clause interprétative avec cette mention, qui est, comme vous le savez, un concept politique qui a amené le Canada dans des débats extrêmement importants depuis les 20 dernières années, serait un débat qu'on pourrait faire dans un autre contexte.

Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin que l'on reconnaisse que le Code civil au Québec est une caractéristique de la province de Québec, parce que c'est en vertu de 1991, 1992 et 1993 que le Québec s'est donné ce Code civil — je n'ai pas de problème avec cela, au contraire, je crois que cela devrait même être mentionné —, mais pour faire cette reconnaissance de l'existence au Québec d'une tradition de droit civil, on utilise un concept politique qui fait référence à tout un débat politique antérieur, auquel le ministre Dion a lui-même fait écho il y a à peine un mois. Vous comprendrez qu'on peut avoir certaines réticences dans un projet de loi qui est d'un autre ordre, et auquel je souscris entièrement, mis à part l'article 5, je l'ai déjà dit pour d'autres considérations et toute l'initiative qui doit s'ensuivre.

Le ministère de la Justice ne peut pas ignorer non plus les jugements qui ont émané des plus hauts tribunaux, en particulier ceux du juge Laskin, dans la référence sur le rapatriement de la Constitution en 1981, et du juge Turgeon, en 1982, sur le droit de veto du Québec, qui ont été extrêmement clairs pour dire que ces théories de pacte entre deux groupes, deux communautés — et je le cite:

[*Traduction*]

Qu'on parle de la théorie intégrale du pacte fédératif, ou d'une théorie modifiée du pacte fédératif comme celle que réclame certaines provinces, les théories sont appliquées dans un contexte politique. S'agissant d'études des sciences politiques, elles ne reposent pas sur le droit.

[*Français*]

De la même façon, le juge Turgeon a dit, en 1982, toujours dans les deux jugements que vous connaissez bien:

[*Traduction*]

Cependant, ces distinctions ne confèrent pas à l'Assemblée législative du Québec de plus vastes pouvoirs qu'aux autres qui rejettent le principe de la dualité.

[*Français*]

Mon problème, ce n'est pas que l'on débatte de ces questions en politique. Je crois que le ministre Dion peut avoir de très bonnes raisons de vouloir faire la promotion d'une clause interprétative de la Constitution. Ce à quoi je ne veux pas

attempting to recognize the fact that Quebec's civil law system is codified — something that should be recognized, in my view — we would rely on a political concept that has generated much debate and will continue to do so.

I would not like us to find ourselves in a situation where people would be saying that the Parliament of Canada passed a resolution in 1995 that was harmless, but that since it has been entrenched in this Bill, Parliament has somehow spoken. I do not agree with your suggestion that a preamble doesn't mean anything. If it did not mean anything, I would suggest it be removed. I believe a preamble plays a useful role in a statute. It sets out the objectives of the legislation, the specific legislative environment, the context and the genesis of the bill.

In my view, the words of the preamble are important. I do not think it is possible to remove the word "society," in the second "whereas" from the entire political debate that has taken place in Canada in this regard. There is no point in trying to make us believe that this word is somehow neutral. No one could possibly be unaware of all the debate it has generated and will continue to generate in the years to come. I believe this bill is very worthwhile and that we need to support it, because it speaks to the very essence of Canada as a nation, in terms of the coexistence of two traditions that each finds expression in both languages, just as one of our goals is two official languages existing on an equal basis in Canadian institutions. That is very much the federal approach. Why try now to introduce this concept when there is no agreement on it among the majority of Canadians? It is not yet part of the Constitution Act, although it may be one day. I may have another opinion on that when the time comes, and Minister Dion has already said he would like to discuss it.

At this stage, however, it seems to me we could convey exactly the same meaning as the second "whereas" now expresses by simply saying...

[*English*]

> WHEREAS the civil law tradition of the Province of Quebec finds its principle expression in the civil code of the province and characterizes that province.

[*Translation*]

I have no problem with that, but when we put the work "distinct" or "unique" next to the word "society," we are automatically in the realm of political debate. In my view, when the Department of Justice drafts legislation, it must do so in full recognition of the legal context in which Canadian constitutional law is evolving.

I would emphasize that there can be a constitutional debate at other stages in the process. That is why I agree with the idea of recognizing that the Civil Code is a fundamental characteristic of the Quebec legal system. I think that has to be said. My own reservations and my desire to amend this are directly related to what I see as a need to remove this contentious wording based on a clear legal position, in terms of the courts' interpretation.

souscrire, c'est que, en reconnaissant le fait que le système de droit civil au Québec est codifié — ce qui à mon avis doit être reconnu — on utilise un concept politique qui fait l'objet de débats et qui va continuer à faire l'objet de débats.

Je ne veux pas que l'on se retrouve éventuellement dans la situation où on dise que le Parlement du Canada, en 1995, a adopté une résolution, c'était inofensif, mais maintenant puisque vous l'avez adopté dans ce projet de loi, le Parlement a parlé. Je ne suis pas d'accord avec votre propose voulant qu'un préambule ne veut rien dire. S'il ne voulait rien dire, je proposerais qu'on le retire. Je crois qu'un préambule est utile dans une loi. Il exprime l'objectif de la loi, l'environnement de la loi, le contexte de genèse de la loi et il explique les objectifs de la loi.

Selon moi, les mots du préambule sont importants. Le mot «société», au deuxième attendu, ne peut pas être enlevé de l'ensemble du débat politique qui a eu lieu au Canada là-dessus. Il est inutile d'essayer de nous faire croire que le mot est neutre. Personne ne peut ignorer tous les débats qui ont eu lieu à ce sujet et qui vont continuer d'avoir lieu au cours des prochaines années. Je crois que ce projet de loi de loi est absolument souhaitable, qu'il mérite d'être encouragé parce qu'il représente l'essence même de l'existence du Canada de faire cohabiter deux traditions qui s'expriment chacune dans les deux langues, tout comme on a un objectif de deux langues officielles existant sur une base égalitaire dans les institutions canadiennes. C'est éminemment fédéral comme approche. Pourquoi essayer à ce moment-ci d'introduire ce concept pour lequel il n'y a pas une entente de la part de l'ensemble des Canadiens? Ce n'est pas encore dans la loi constitutionnelle, cela viendra peut-être. J'aurai une autre opinion là-dessus en temps et lieu et le ministre Dion nous a déjà dit qu'il voudra en discuter.

À cette étape-ci, il me semble que l'on pourrait exprimer exactement le sens du deuxième attendu et dire simplement...

[*Traduction*]

> Attendu que la tradition de droit civil du Québec, qui trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec, témoigne du caractère unique [...]

[*Français*]

Je n'ai aucun problème avec cela, mais lorsqu'on joint le mot «distincte» ou «unique» au mot «société», on est tout de suite dans le champ du débat politique. À mon avis, quand le ministère de la Justice fait une loi, il doit la faire en reconnaissant essentiellement le contexte juridique à l'intérieur duquel le droit constitutionnel canadien évolue.

Je vous souligne qu'un débat constitutionnel peut avoir lieu à d'autres étapes. C'est la raison pour laquelle je suis d'accord avec l'idée de reconnaître que le Code civil caractérise le système juridique québécois. Je crois qu'il faut que cela soit présent. Ma réticence, ma réserve et mon intention d'amender, viennent précisément du retrait de cet élément contentieux basé sur un positionnement juridiquement clair de la part de l'interprétation que les tribunaux en ont donné.

Mr. DeMontigny: There are several comments I would like to make in response to what you have said. From the perspective of the Department of Justice, there is no doubt that the goal was not and is not to reopen a strictly political debate on the "distinct society" concept, such as the ones we have had previously.

The principal reason for this "whereas" appearing in the preamble, as you yourself said and as the minister pointed out when she appeared before the committee, is to explain the context in which this bill is being enacted.

Part of that concept includes resolutions passed by both Houses of Parliament in 1995. Again, you are very familiar with those resolutions, but I would like to re-read part of the resolution proposing the following:

> WHEREAS the People of Quebec have expressed their desire for recognition of Quebec's distinct society,
>
> 1) The House recognizes that Quebec is a distinct society within Canada;
>
> 2) The House recognizes that Quebec's distinct society includes its [...] civil law tradition.

No one disagrees with that. But what is even more important in our case is this:

> 4) The House encourage all components of the legislative and executive branches of government to take note of this recognition and be guided in their conduct accordingly.

The department's view is that we are only abiding by this resolution that was passed by both Houses of Parliament in 1995.

You also referred to the "distinct society" concept as being loaded.

I have no intention of going back over the origins of this concept; others have already done that better than I could. This is a concept that goes back to the 1967 Laurendeau-Dunton Commission report. I would like to quote from that report:

> [...] and we have recognized in Quebec the main elements of a distinct Francophone society [...]

We find the same thing, as Mr. Beaudoin can attest to, in 1979, in the Pepin-Robarts Commission report, where they went even further in recommending that the preamble of the Constitution recognize the historic association between French-speaking and English-speaking Canadians and Quebec's specificity.

In the *Ford* case, the Supreme Court explicitly referred to Quebec society. It is perfectly true — and it is not my role to enter into a political debate here — that the distinct society concept has been used with a very specific agenda in mind at certain times and for certain purposes. That is a fact that everyone can observe. That is not necessarily the case anymore, as you know. I will spare you the political debates, but you know as well as I do that this term does not necessarily carry with it the same baggage it did at one time. The "whereas" that appears in the preamble only repeats the words of the Calgary declaration, which was endorsed by a broad proportion of Canadians.

M. DeMontigny: Votre intervention amène plusieurs commentaires. Du point de vue du ministère de la Justice, il est clair que l'objectif n'était pas et n'est toujours pas de rouvrir un débat strictement politique autour du concept de société distincte comme on l'a connu dans la passé.

La raison première pour laquelle vous avez cet attendu dans le préambule, comme vous l'avez dit et comme la ministre l'a aussi dit lors de son témoignage ici, c'est pour donner le contexte dans lequel ce projet de loi est adopté.

Une partie de ce concept inclut des résolutions adoptées par les deux Chambres en 1995. Encore une fois, vous connaissez très bien ces résolutions, mais je me permets de relire une portion de la résolution où il est dit:

> Attendu que le peuple du Québec a exprimé le désir de voir reconnaître la société distincte qu'il forme, la Chambre reconnaisse [...]
>
> 1) Donc que le Québec forme au sein du Canada une société distincte;
>
> 2) [...] que la société distincte comprend notamment une tradition de droit civil.

Personne n'est en désaccord avec cela. Ce qui est encore plus important pour nous:

> 4) La Chambre incite tous les organismes des pouvoirs législatifs et exécutifs du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence.

Aux yeux du ministère, nous ne faisons que nous conformer à cette résolution qui a été adoptée par les deux Chambres en 1995, d'une part.

D'autre part, vous avez fait allusion au caractère «loadé» du concept de société distincte.

Je ne veux pas refaire la genèse de ce concept, d'autres l'ont fait mieux que moi. C'est un concept que l'on peut tirer du rapport de la Commission Laurendeau-Dunton de 1967. Je vais vous citer un extrait de ce rapport:

> [...] et nous avons reconnu dans le Québec, les principaux éléments d'une société francophone distincte ainsi en étude pour l'autre culture.

La même chose, M. Beaudoin pourra en témoigner, en 1979, dans le rapport de la Commission Pepin-Robarts, où on allait plus loin, car on recommandait que le préambule de la Constitution reconnaisse l'association historique des Canadiens francophones et anglophones et la spécificité du Québec.

La Cour Suprême a fait allusion de façon explicite dans l'affaire *Ford* à la société québécoise à la société québécoise. Il est vrai — ce n'est pas mon rôle d'entrer dans un débat de nature politique — que le concept de société distincte à certaines époques et pour certaines fins, a été utilisé avec un agenda très précis. C'est un fait dont tout le monde peut prendre acte. Ce n'est plus nécessairement le cas à l'heure actuelle, comme vous le savez. Je vous ferai grâce des débats politiques, mais vous êtes conscients comme moi que ce terme n'a pas nécessairement la même charge qu'il avait à une certaine époque. L'attendu que vous avez dans le préambule ne fait que reprendre le texte de la

I would add that the word "unique society" or "unique character of Quebec society" are not used here in an abstract fashion. They do not appear as part of a constitutional reform proposal. This is not what the Department of Justice is trying to do through the back door. These words are used in a preamble that twice mentions the province of Quebec. The whole genius of this Bill is such that it is inconceivable the second "whereas" could be interpreted as leaning towards a political agenda, since it talks about harmonizing federal law with the civil law of Quebec.

So, this bill is essentially federal in nature. I agree that the preamble has a certain significance. We do not put a preamble in a bill just for fun; it is there to give the context of the legislation. At the same time, it does not attach any legal consequences to the use of the words "Quebec society," because it is definitely not a constitutional bill. Its only purpose — and it is with this in mind that the Department of Justice put it in — is to describe a sociological reality that, as far as the government is concerned, is a fact accepted by everyone — namely that Quebec, because of its language, culture and civil law tradition, is a different, indeed unique society within Canada.

[*English*]

Senator Joyal: On the statement by Mr. Laurendeau, in the blue pages of its report, which serves as the basis of the decision by the Canadian government — and I was part of the Canadian government at the time —

[*Translation*]

The Laurendeau-Dunton Commission was a commission on bilingualism and biculturalism. The government acted on its recommendations with respect to bilingualism, but rejected those dealing with biculturalism. That is what gave rise to the policy of multiculturalism. When the Laurendeau-Dunton report is cited to support the validity of this concept, I have to say that is not the correct context in which to place it. Professor Léon Dion, writing about his memories of André Laurendeau on pages 49 and 51, explained what Mr. Laurendeau had in mind when he wrote that part of the report, and here I am quoting Professor Léon Dion:

> The starting point for André Laurendeau was the need to give Quebec a very special constitutional status. That province was the cornerstone and guarantor of the French language for the entire country. In his mind (André Laurendeau), the condition for their continued existence as French Canadians was the protection of the society they had shaped. If French had managed to survive in Canada, it was because of Quebec and also because Quebec was endowed with a sense of political decision-making.

In other words, the theory Mr. Laurendeau developed in the blue pages of the report was that of special status for Quebec based on his observation that it was a distinct society, as he described it at the time. Again, I am quoting Mr. Laurendeau:

Déclaration de Calgary, qui a été endossée par une large proportion de la population canadienne.

Je voudrais ajouter que les mots «société unique» ou «caractère unique de la société québécoise» n'apparaissent pas de façon abstraite. Ils n'apparaissent pas dans un contexte d'une réforme constitutionnelle. Ce n'est pas ce que le ministère de la Justice cherche à faire par des moyens détournés. Ils apparaissent dans un préambule qui mentionne à deux reprises la province de Québec. Tout le génie de ce projet de loi fait en sorte qu'il est inconcevable que l'on puisse interpréter le deuxième attendu comme étant une perche vers un agenda politique puisqu'on parle d'harmoniser le droit fédéral avec le droit québécois.

Donc, l'essence même du projet de loi est de nature fédérale. Je suis d'accord que le préambule qui a une portée. On n'adopte pas un préambule pour le plaisir, mais pour donner un contexte au projet de loi. Il n'attache aucune conséquence juridique à l'emploi des mots «société québécoise», qui n'est certainement pas une loi constitutionnelle. Son seul objet — c'est vraiment la perspective dans laquelle le ministère de la Justice l'a adopté — est de décrire une réalité sociologique qui, aux yeux du gouvernement, représente quelque chose d'acquis pour tout le monde. C'est-à-dire que le Québec, par sa langue, sa culture et son droit civil, est une société différente, unique au sein du Canada.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: En ce qui concerne la déclaration de M. Laurendeau dans les pages bleues du rapport, le rapport qui a donné lieu à la décision du gouvernement canadien — et j'en faisais partie à l'époque...

[*Français*]

La Commission Laurendeau-Dunton a été une commission sur le bilinguisme et le biculturalisme. Le gouvernement a retenu les recommandations sur le bilinguisme et a refusé celles sur le biculturalisme. C'est ce qui a donné naissance à la politique de multiculturalisme.Lorsqu'on cite le rapport Laurendeau-Dunton, pour étayer la recevabilité du concept, on le fait dans un contexte qui n'est pas exact. Le professeur Léon Dion, dans ses bribes de souvenirs sur André Laurendeau aux pages 49 et 51, a expliqué ce que M. Laurendeau avait à l'esprit lorsqu'il a écrit cette partie du rapport, et je cite le professeur Léon Dion:

> André Laurendeau, pour sa part, partait de la nécessité de procurer au Québec un statut constitutionnel très spécial. Cette province étant la pierre d'assise et le garant du français pour tout le pays. Pour lui, (André Laurendeau) la condition d'existence des Canadiens français était la persistance de la société qu'ils avaient façonnée. Si le français avait survécu au Canada, c'était grâce à cette dernière et aussi parce que le Québec était doté d'un sens de décision politique.

En d'autres mots, la théorie que M. Laurendeau développait dans les pages bleues du rapport, c'était la théorie d'un statut particulier pour le Québec basé sur le constat qu'il faisait d'une société distincte comme il l'a décrivait à l'époque. Je cite M. Laurendeau:

> We have already said [...] that the word "society" designates the types of organization and the institutions that a rather large population, inspired by a common culture, has created for itself or has received, and which it freely manages over quite a vast territory, where it lives as a homogeneous group according to common standards and rules of conduct. We recognized the main elements of a distinct French-speaking society in Quebec.

The reason why the Canadian government refused this interpretation of Mr. Laurendeau's findings is that it wanted to establish a bilingualism policy for all French-speaking Canadians in Canada, and fulfill all of its specific responsibilities with respect to promoting the French fact in Canada, in full recognition of the institutions Quebec had developed since 1774, 1867 and the Quiet Revolution — particularly since at every stage, the Canadian government had supported Quebec's decision to create these institutions. Some deny that now, but the facts prove otherwise.

When quoting Mr. M. Laurendeau's comments from the blue pages of the Laurendeau-Dunton Commission report, it is important that he be quoted in the context of that report's findings. I respectfully submit that if the December 1995 resolution were applied to the letter, the outcome would be one of considerable consequence for the Canadian reality.

I would like to re-read the passage you quoted earlier from the resolution:

> The House encourage all components of the legislative and executive branches of government to take note of this recognition and be guided in their conduct accordingly.

The House of Commons will soon bring before the Senate a bill dealing with immigration. Because immigration is a rather touchy issue in Quebec — the government of Canada signed an agreement which I myself was a party to; it is recognized as being an essential component of the demographic and linguistic balance between Quebec and Canada — there will be a need to recognize in the preamble of the Immigration Act that for all intents and purposes, Quebec has a unique character; that will have to be noted in the Immigration Act. Under our current chair, we spent several weeks debating the Citizenship Act. Professor Gaudreault-DesBiens appeared before us yesterday and stated that he had no objection to dual citizenship, that it was something that existed in certain countries and did not pose a problem, and that these countries remained united.

In the Citizenship Act, as you may realize, Quebec's unique character could prompt that province to adopt the concept of dual citizenship. All bills will eventually be passed with that in them, if we officially recognize the principle set out in the last paragraph.

We have one conception of our country and that conception will remain as long as the Constitution Act has not been changed. We can have a public debate. That is the whole reason why we have Parliament and public forums. However, when we bring in

> Le mot «société», dirions-nous, désigne ici les formes d'organisations et les institutions qu'une population assez nombreuse, animée par la même culture, s'est données et a reçues, dont elle dispose librement sur un territoire assez vaste et où elle vit de façon homogène selon des normes et des règles de conduite qui lui sont communes et nous avons reconnu dans le Québec, les principaux éléments d'une société francophone distincte.

La raison pour laquelle le gouvernement canadien a refusé cette interprétation des conclusions de M. Laurendeau, c'est que le gouvernement canadien a voulu établir une politique de bilinguisme égale pour l'ensemble des francophones au Canada, et d'assumer toutes ses responsabilités à l'égard de la promotion du fait français au Canada et de ne pas nier les institutions que le Québec s'était données depuis 1774, 1867, et depuis l'époque de la Révolution tranquille. Le gouvernement canadien ayant été à chaque étape d'un secours imminent à la décision du Québec de se donner ces institutions. On veut le nier aujourd'hui, mais la réalité est autre.

Lorsque l'on cite M. Laurendeau, les pages bleues du rapport de la Commission Laurendeau-Dunton, il faut le faire dans le contexte des conclusions du rapport. Je vous soumets respectueusement, que si on appliquait à la lettre la résolution de décembre 1995, porterait elle-même son aboutissement dans des contextes extrêmement de conséquence pour la réalité canadienne.

Je relis encore le point que vous avez relu de la résolution:

> La Chambre ou le Sénat incite tous les organismes, les pouvoirs législatifs et exécutifs du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence.

Nous recevrons bientôt de la Chambre des communes un projet de loi sur l'immigration. Comme l'immigration est un sujet extrêmement délicat au Québec, — il y a eu une entente que le gouvernement canadien a signé à laquelle j'ai participée — c'est reconnu comme un élément essentiel de l'équilibre démo-linguistique au Québec et au Canada, on devra reconnaître dans le préambule de la Loi sur l'immigration, que le Québec, à toutes fins pratiques, a un caractère unique et qu'il faudra en prendre acte dans la Loi sur l'immigration. Nous avons débattu pendant de nombreuses semaines, sous la présidence de notre présidente actuelle, un projet de loi sur la citoyenneté.Le professeur Gaudreault-DesBiens a comparu devant nous hier et nous a affirmer qu'il n'avait aucune objection à la double citoyenneté, que cela existait dans certains pays et ne dérangeait aucunement et ces pays restaient unis.

Dans la Loi sur la citoyenneté, on reconnaîtra que le caractère unique du Québec peut amener cette province à se donner une double citoyenneté. On adoptera tous les projets de loi éventuellement, si on donne acte au principe contenu dans le dernier paragraphe.

On a une conception du pays et on la maintient tant que la Loi constitutionnelle n'a pas été changée. On peut faire le débat public. C'est la raison pour laquelle le Parlement et les tribunes publiques existent. Toutefois, quand nous faisons une loi de nature

legislation of a legal nature, such as this, and introduce a political concept that has not yet been accepted by all Canadians, that is quite a different matter, in my view. As you say, the Calgary declaration was endorsed by Canadians. The Parliament of Canada has never voted on the Calgary declaration. It was a public declaration made by ten premiers.

[*English*]

Among the 10 premiers who signed it, 3 have left office. It is a political document open to discussion in Canada. It has never been the object of a referendum or resolution in a provincial Parliament. It does not have any legally binding effect, either.

If we are drafting legislation that deals with such an incredible objective of harmonizing the two legal systems in both languages, we should refrain at this stage from introducing a concept that we know has been debated, that we know will be debated further, and that we know Canadians, in general, have not finally pronounced on. On the two occasions that they had an opportunity to pronounce on it, they rejected it. They rejected it in the Meech Lake Accord and they rejected it in the Charlottetown Agreement. If we are to do something legal — and, I wish to use a word without offending the Jewish culture — and something that is kosher, legally, we should refrain from introducing a concept that has been debated and will continue to be debated on the first day that this bill is adopted.

You told us that the people will forget about the preamble and that they will just focus on the substance of the legislation. I can tell you that the preamble will be part of the arsenals of argument on any future debate regarding the introduction of an interpretive clause in the Constitution on the distinct society of Quebec.

[*Translation*]

Mr. DeMontigny: First of all, I want to point out that as a public official, my role is not to give my views on what experts may have said here, particularly with respect to the idea of dual citizenship or whether or not it is appropriate for Parliament to include a preamble such as this in future legislation. That is clearly a decision that rests with you.

Also, I want to make it clear that the reason I referred to the reports of the Laurendeau-Dunton and Pepin-Robarts Commissions was not that the department endorses the findings of these reports or the consequences attached to this concept of Quebec society.

The only reason I referred to them was to illustrate the fact that this expression goes back a long way and has been used in a number of different contexts. This expression, it would seem, is now part of the landscape in terms of what is described as being Quebec society.

As for biculturalism, once again, it is not up to me to decide whether this concept should or should not be rejected. You are right to point out that bilingualism has been accepted as a concept, but not biculturalism.

juridique comme celle-ci, m'est avis que, introduire un concept politique qui n'a pas encore fait l'objet de la sanction des Canadiens, c'est tout autre. Comme vous le dites, la déclaration de Calgary a fait l'objet de l'endossement des Canadiens. Le Parlement canadien n'a jamais voté sur la déclaration de Calgary. Cela a été une déclaration politique de dix premiers ministres.

[*Traduction*]

Sur les 10 premiers ministres qui l'ont signé, trois ont quitté leurs fonctions. C'est un document politique dont on peut discuter librement au Canada. Il n'a jamais fait l'objet d'un référendum ou d'une résolution dans le cadre des travaux d'une assemblée législative provinciale. Il n'a pas non plus force obligatoire.

Si nous rédigeons un projet de loi ayant pour objectif extraordinaire d'harmoniser les deux systèmes juridiques dans les deux langues, nous devrions pour l'instant éviter d'y introduire un concept qui a été débattu, comme nous le savons tous, qui va continuer de faire l'objet de débat mais sur lequel la population canadienne en général ne s'est pas prononcée. À deux reprises, les Canadiens ont eu l'occasion de se prononcer là-dessus, et ils l'ont rejeté. Ils l'ont rejeté dans l'Accord du lac Meech et ils l'ont encore rejeté dans l'Entente de Charlottetown. Si nous voulons agir dans la légalité et nous assurer de faire quelque chose qui «tient la route», si je puis dire, nous devrions, dis-je, éviter d'y introduire un concept qui a déjà été débattu et qui continuera de l'être dès lors que ce projet de loi aura été adopté.

Vous nous avez dit que les gens oublieront le préambule et se concentreront sur le fond du projet de loi. Eh bien, je peux vous garantir que ce préambule constituera justement l'un des arguments qu'on avancera dans tout débat futur sur l'introduction dans la Constitution d'une disposition interprétative sur la société distincte du Québec.

[*Français*]

M. DeMontigny: Tout d'abord, je voudrais préciser qu'en tant que fonctionnaire, ce n'est pas mon rôle de me prononcer sur ce que des experts sont venus dire, notamment sur le concept de la double citoyenneté ou, encore, sur l'opportunité pour le Parlement, dans d'autres lois à venir, d'adopter un préambule de cette nature. Ce sera votre décision, bien entendu.

D'autre part, je voudrais qu'on s'entende sur le fait que la seule raison pour laquelle j'ai fait référence au rapport de la Commission Laurendeau-Dunton, comme au rapport de la Commission Pepin-Robarts, ce n'est pas parce que le ministère endosse les conclusions de ces rapports et, particulièrement, les conséquences que l'on attachait à ce concept de société québécoise.

La seule raison pour laquelle j'y ai référé, c'est pour illustrer le fait que c'est une expression qui vient de loin et que l'on a utilisée dans plusieurs contextes. Cette expression fait maintenant partie, nous semble-t-il, du paysage de ce qu'on décrit comme la société québécoise.

Pour ce qui est de la question du biculturalisme, encore une fois ce n'est pas à moi de juger s'il est opportun ou pas de rejeter cette notion. Vous avez raison de dire que l'on a accepté la notion de bilinguisme, mais non pas la notion de biculturalisme.

This bill draws attention to the fact that one of the characteristics of Quebec society is bijuralism. I do not think there will be much debate around this table about accepting the fact that private law in Quebec is different, unique or distinct. Once again, we could use all the terms that exist in the other provinces. The preamble is only an attempt to reflect the fact that Quebec has a different system of private law. We also talk about the fact that the common law is part of the Canadian legal system. In this way, the appropriate balance is maintained.

Once again, the department's position on the use of the expression "Quebec society" is in no way a veiled attempt to introduce in the Canadian Constitution a concept that has already been debated and may again be debated, because this is first and foremost a preamble that is not in itself binding.

This is not a constitutional measure; it is an ordinary bill. There are no legal consequences to referring to Quebec society, unlike what was attempted in the Meech Lake Accord or Charlottetown Agreement. The idea there was not simply to introduce this concept into the body of Canadian law, but to provide for legal consequences. Based on my understanding of the debates that took place, that was the matter at issue. There is no such problem here.

The department's position is this: we are only describing a factual situation — namely that the civil law system is one of the characteristics of Quebec. It should be seen as nothing more than a description of an established fact. I understand that people may extrapolate something more from it. It is not my role to comment on any possible extrapolations. I simply want to explain the reasons why that expression was used and why this "whereas" was included in the preamble, which is only intended to reflect the current reality.

[*English*]

Senator Joyal: You had said that it is "only" the preamble. I would refer you to the Supreme Court decision where the court, in reading the preamble of the Constitution, found important elements in there which they interpreted before making the decision that they did. A preamble is not neutral. What comes to mind immediately is the decision in the Alberta tax case, where the court found that, in the preamble, they saw the entrenched principle that debate is characteristic of democracy in Parliament. They drew a lot of conclusions from that. When you state that a preamble is meaningless or without any consequence, I do not agree. The court has based many decisions — I do not have them here in front of me, but I could quote from them — on the basis of the significance of a preamble.

Ce projet de loi attire l'attention sur le fait que l'une des caractéristiques de la société québécoise est le bijuridisme. Je crois que peu de débats auront lieu autour de cette table pour accepter le fait que le droit privé du Québec soit différent, unique ou distinct. Encore une fois, on peut utiliser tous les termes qui existent dans les autres provinces. Tout ce que le préambule veut refléter, c'est qu'il s'agit évidemment d'une caractéristique parmi d'autres. Il ne s'agit pas d'essayer d'énumérer de façon exhaustive quelles sont toutes ces caractéristiques puisque l'une d'elles tombe sous le sens et c'est le caractère bijuridique du Canada. On n'attire pas l'attention seulement sur le fait que le Québec a un droit privé différent. On fait aussi état que la common law fait partie du droit canadien. Il y a donc un équilibre qui est maintenu.

Encore une fois, la position du ministère sur l'utilisation du mot «société québécoise» n'est d'aucune façon une tentative déguisée d'introduire dans la Constitution canadienne un concept qui a fait l'objet de débats et qui, peut-être encore, fera l'objet de débats parce qu'il s'agit d'abord d'un préambule qui n'a pas de force obligatoire comme telle.

Il ne s'agit pas d'une loi constitutionnelle, il s'agit d'une loi ordinaire. Il n'y a aucune conséquence juridique qui est attachée à cette mention de la société québécoise, contrairement à ce qu'on aurait essayé de faire avec l'Accord du lac Meech ou l'Entente de Charlottetown. Il ne s'agissait pas simplement d'introduire ce concept dans le corpus constitutionnel canadien, mais de lui donner surtout des conséquences juridiques. D'après ce que je peux comprendre des débats qu'on a eus, c'était ce qui posait problème. Il n'y a rien de tel ici.

La position du ministère, est celle-ci: on ne fait que décrire une situation de fait, c'est-à-dire que le droit civil fait partie des caractéristiques du Québec. Il ne faut pas y voir autre chose qu'une description factuelle d'un état de fait. Je comprends que l'on puisse vouloir extrapoler. Ce n'est pas mon rôle de commenter sur les extrapolations que l'on peut vouloir en faire. J'essaie simplement de vous exposer les motifs qui ont présidé à l'utilisation de cette expression et à l'inclusion de cet attendu dans le préambule qui ne se veut qu'une réflexion de la réalité telle qu'on la connaît.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Vous avez dit que ce n'est qu'un préambule. Je me permets cependant de vous renvoyer à la décision de la Cour suprême où cette dernière s'est justement basée sur certains éléments importants du préambule de la Constitution pour prendre la décision qu'elle a prise. Un préambule n'est pas quelque chose de neutre. L'exemple qui vient tout de suite à l'esprit est celui de la décision dans la cause fiscale touchant l'Alberta, où la Cour a statué que le préambule consacrait justement le principe selon lequel le débat caractérise le système démocratique dans un Parlement. Elle s'est fondée là-dessus pour tirer bon nombre de conclusions. Donc, quand vous dites qu'un préambule est sans intérêt et sans conséquence, eh bien je dois m'inscrire en faux contre une telle assertion. La Cour a souvent fondé ses décisions — je n'en ai pas sous les yeux, mais je pourrais vous en citer — sur l'importance d'un préambule.

That is the only comment I want to make on the nature of a preamble in legislation.

Senator Beaudoin: Everything has been said on both sides now, but I wish to state very clearly for the purpose of record that I disagree with that.

We have the Quebec Act, 1774, which states that in a British colony there is the return of French laws. Constitutionally, this is the best description of "distinct society" that we ever had.

In 1866, we made the Civil Code. In 1967, we gave property and civil rights to the provinces. The reason was clear-cut in the mind of Cartier. It was to give effect to the Quebec Act in that area.

We have two judgments of the Judicial Committee of the Privy Council, the insurance case and the one after that, where it is stated clearly that property and civil rights has the same meaning in the Constitution as in the act of Quebec and should be interpreted liberally. We have the *Ford* case, where we have the phrase, "visage linguistique du Québec." We have the declaration of Dickson, where the unique character or distinct character of Quebec is certainly stated clearly. In the Constitution, we have section 27 of the Charter that says Canada is bilingual, of course, but it is also multicultural. We have certain articles, articles 98 and 94, that state clearly that Quebec has a different Civil Code, a private law system that is different. This is beyond any possibility of change. It is in the jurisprudence of the Constitution.

I now come to December 1995, and the motion by a great majority of legislators in both Houses, and, at the request of the government, the cabinet, stating that Quebec is a distinct society. It is neither a law nor a constitutional amendment; it it is something done by the legislative branch of the state.

I listened carefully to the discussion for hours. They agreed that the tradition of civil law finds its expression in the Civil Code. The unique dissenting opinion is not on Quebec. The unique dissenting opinion is on two words: "Distinct society."

I am of the opinion that Canada is based on two systems of law. It is accepted; it works very well; it is enshrined in the Supreme Court; and Quebec is certainly distinct juridically in the field of private law. Should we say that? Some say no, and others say yes. I say yes. I like the facts and I like history. I think it should be stated.

What words should we use? I have no objection and no hesitation in saying that in our country — and I am trying to find another example — we have two official languages and two private law systems: One is in one province and the other is in all the other provinces, namely, common law, civil law. Common law

C'est tout ce que je voulais vous dire au sujet de la nature d'un préambule dans un projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Je pense qu'à peu près toutes les opinions ont été exprimées à cet égard, mais je désire simplement déclarer publiquement que je ne suis pas d'accord.

Nous avons l'Acte de Québec de 1774, qui prévoit l'application du droit français dans une colonie britannique. Sur le plan constitutionnel, cela correspond à la meilleure description qu'on ait jamais vu jusqu'à présent d'une «société distincte».

En 1866, nous avons créé le Code civil. En 1967, nous avons confié la responsabilité des droits de propriété et civils aux provinces. La raison de ce transfert de responsabilité était claire pour Cartier. Il s'agissait essentiellement d'appliquer l'Acte de Québec dans ces domaines-là.

Nous avons deux jugements du Comité judiciaire du Conseil privé, celui qui concernait l'assurance et l'autre qui l'a suivi, où l'on déclare en termes très clairs que l'expression «droits de propriété et civils» a le même sens dans la Constitution que dans l'Acte du Québec et qu'il convient par conséquent d'interpréter ces droits de façon libérale. Nous avons l'affaire Ford, où il est question du «visage linguistique du Québec». Nous avons la déclaration de Dickson, où nous retrouvons un énoncé très clair concernant le caractère unique ou particulier du Québec. Dans la Constitution, nous avons l'article 27 de la Charte, où il est question d'un Canada bilingue mais multiculturel en même temps. Nous avons également certains articles, soit les articles 98 et 94, qui indiquent clairement que le Québec a un Code civil et un système de droit privé qui sont différents. Il est impossible de changer tout cela. Ces éléments font partie intégrante de la jurisprudence et de la Constitution.

Voilà donc qui m'amène à décembre 1995, et à la motion adoptée par la grande majorité des législateurs des deux Chambres à la demande du gouvernement et du Cabinet, motion qui déclare que le Québec constitue une société distincte. Il ne s'agit ni d'une loi ni d'une modification constitutionnelle; cette résolution correspond à une mesure prise par l'organe législatif de l'État.

J'ai écouté attentivement la discussion, qui a duré des heures et des heures. Tous étaient d'accord pour reconnaître que la tradition de droit civil trouve son expression dans le Code civil. L'opinion dissidente qui a été émise ne concernait pas le Québec. Elle concernait exclusivement l'utilisation de deux termes, soit «société distincte».

À mon avis, le Canada est fondé sur deux systèmes de droit. Cette réalité est bien acceptée, donne de très bons résultats et elle est consacrée dans la Cour suprême; et il ne fait aucun doute que le Québec est distinct sur le plan juridique du point de vue de son droit privé. Faut-il le dire? Certains disent non, d'autres disent oui. Ma réponse est oui. J'aime les faits et j'aime l'histoire. Je pense qu'il faut le dire.

Quels termes faut-il employer? Je ne m'oppose pas du tout à l'idée de dire que dans notre pays — et j'essaie de trouver un autre exemple — nous avons deux langues officielles et deux systèmes de droit privé: l'un des systèmes ne concerne qu'une province, alors que l'autre concerne toutes les autres provinces —

and civil law are two extraordinary systems that have their own genius.

To conclude that this is a unique character of Quebec society is so obvious that I cannot say more than that. I know that the preamble may be used before the courts and Parliament — and I agree with that — but to use those terms that start with "la province de Québec" is certainly not helping our advisers and our rivals, as I heard yesterday. There is nothing more federalist than this bill, because in it we say that Canada is one country, one nation in the sense of the British system.

Senator Joyal: Where did you see that? Where is the word "nation" in the preamble?

Senator Beaudoin: I am saying that Canada is one country. It is a country that is composed of two private systems of law. We say that one of them is in the Province of Quebec and it reflects the unique character of Quebec society. It is so obvious that we can say that.

There is the argument that, if you do that, you are helping the sovereignists, but I do not agree with that. We are not helping anyone. We should help ourselves. Our country is like that. We may come across different meanings of this.

[*Translation*]

We can always change the words, or the ideas, but Canada is a unique country and the province of Quebec, from a legal standpoint, has a unique situation. I think that is a good thing; that is the history of Canada.

I am not afraid of expressions like "unique character" or "distinct society." If there is ever a need to argue the second "whereas" before the Supreme Court of Canada, I do not think it will be used to support the case for a confederal union. On the contrary, this is a federal bill.

We also have the resolution passed by the House of Commons and the Senate. Senators and Members of Parliament representing every region in the country voted in favour of that motion. Of course, it is not a statute; it is not an amendment either, but it is a fact. It was important to state that for the record.

[*English*]

I have no difficulty with that. I respect the other opinion and I understand it, but I would certainly not vote in favour of the removal of the second "whereas" because this is exactly what our country is.

The Chairman: I do not think you are required to respond to that.

Senator Cools: I listened to the witnesses with some care and some attention. I am always overcome by a gnawing sense of uneasiness when lawyers tell me that certain phrases placed in a statute are of no legal consequence. If there is no legal consequence, then it should be easy to take them out or, even better, never to have put them in. If they are of no consequence, perhaps the witnesses could tell us why they are included in the bill — that is, unless someone was attempting to be poetic.

c'est-à-dire la common law et le droit civil. La common law et le droit civil sont deux systèmes extraordinaires qui ont leur propre génie.

En conclure que cela témoigne du caractère unique de la société québécoise est tellement évident que je ne peux pas en dire plus. Je sais que ce préambule pourra être utilisé par les tribunaux et le Parlement — je suis d'accord là-dessus — mais commencer par parler de «la province de Québec», ce n'est certainement utile ni pour nos conseillers ni pour nos rivaux, comme on nous l'expliquait hier. Il n'y a rien de plus fédéraliste que ce projet de loi, car on y précise que le Canada ne forme qu'un pays, qu'une nation dans le sens du système britannique.

Le sénateur Joyal: Où avez-vous vu ça? Où trouve-t-on le mot «nation» dans le préambule?

Le sénateur Beaudoin: Je dis simplement que le Canada ne forme qu'un pays. C'est un pays fondé sur deux systèmes de droit privé. Nous indiquons ici que l'un d'entre eux s'applique dans la province du Québec et témoigne du caractère unique de la société québécoise. C'est tellement évident qu'on peut le dire.

Certains prétendent qui si on fait cela, on va favoriser la cause des souverainistes, mais je ne suis pas d'accord. Nous ne favorisons la cause de personne, alors que nous devrions chercher à favoriser la nôtre. Cela décrit simplement la réalité. Nous allons peut-être découvrir des sens différents à cette expression.

[*Français*]

On peut toujours changer les mots, on peut toujours changer les idées, mais le Canada est un pays unique et c'est la province que Québec qui, sur le plan juridique, est dans une situation unique. Je pense que c'est une bonne chose, c'est l'histoire du Canada.

Je n'ai pas peur des expressions «caractère unique» ou «société distincte». Si jamais on plaide le deuxième attendu à la Cour Suprême du Canada, je ne pense pas que cela deviendra un argument en faveur d'une thèse confédérale. Au contraire, ce projet de loi est fédéral.

Nous avons ensuite la résolution de la Chambre des communes et du Sénat. Des sénateurs et des députés, qui représentent tout notre pays, ont accepté cette motion. Évidemment, ce n'est pas une loi, ce n'est pas un amendement, mais c'est un fait. Il fallait le dire pour les fins du dossier.

[*Traduction*]

Je suis tout à fait d'accord pour le faire. Je respecte l'autre point de vue et je le comprends très bien mais je ne voterai jamais en faveur de la suppression du deuxième «attendu que» parce que cela décrit bien la réalité du Canada.

La présidente: À mon avis, vous n'êtes pas obligé de répondre.

Le sénateur Cools: J'ai écouté attentivement les témoins. Je me sens toujours un peu mal à l'aise lorsque des avocats me disent que certaines expressions n'ont pas de conséquences juridiques lorsqu'on les utilise dans le contexte d'un projet de loi. Si elles n'ont pas de conséquences juridiques, on devrait pouvoir les enlever assez facilement ou ne pas les utiliser du tout, ce qui serait encore mieux. Si elles n'ont aucune valeur et aucune conséquence, peut-être les témoins pourraient-ils nous indiquer

I have read numerous Supreme Court judgments where the basis for their thinking is drawn from the preamble. I do not remember it now because time has passed, but I believe the secession reference to the Supreme Court also drew on the preamble. I would have to look on that again. Am I right on that?

Mr. DeMontigny: Yes.

Senator Cools: I belong to the group who does not understand how the court came to the conclusion it did. However, that is another debate for another day.

Having said that, if these words are of no legal consequence, then why are they there?

The second question concerns the so-called two systems of law. In Canada, we only developed the Criminal Code as a distinct statute in 1892 and a lot of common law criminal offences remained as such until 1955. However, the entire basis for the Criminal Code was the British common law. Could you comment on the application of the criminal law, as it has its basis in common law, and how it was handled in the Province of Quebec? I think we are losing sight of the presence of a strong common law tradition in Quebec as well. We seem to be losing track of that.

Third, I laud the fact that you have taken a lot of time and trouble to uphold the purity and the integrity of the Civil Code, but I was struck when you said that the genesis and the initiative for this project was derived from the new Civil Code in 1994. By that you are telling me that the initiative is being driven by the Civil Code of Quebec rather than a national wish or thrust to do this harmonization.

I wonder if you could answer my final question. You have convinced me that you have striven to maintain the integrity and purity of the Civil Code, but in the carving, the scripting and the drafting of these initiatives I would like to know what safeguards have been employed to maintain the integrity and the purity of the common law as well. I do not believe for a moment that one can just go around and change words here and there. I have a problems with this so-called plain law approach because I know how much law has been rewritten by the use of so-called plain language. A lot of law has been totally reconceptualized and rewritten.

Could you answer those three questions? I will understand if you tell me that they are a little bit too much.

Mr. DeMontigny: I will let my colleague answer your third question, as he is in a better position to do that.

pour quelles raisons on les trouve dans ce projet de loi — à moins que quelqu'un ait eu une intention poétique.

J'ai lu de nombreuses décisions de la Cour suprême où les arguments des juges ont surtout leur origine dans le préambule. Je ne me souviens plus très bien, étant donné que cela remonte assez loin, mais si je ne m'abuse, la décision de la Cour suprême dans le cadre du renvoi sur la sécession reposait aussi en partie sur le préambule. Il faudrait que je vérifie. Ai-je raison?

M. DeMontigny: Oui.

Le sénateur Cools: Je suis de ceux et celles qui ne comprennent pas comment la Cour suprême a pu tirer de telles conclusions. Mais il faudra attendre un autre jour pour tenir ce débat-là.

Cela dit, si ces mots ou expressions n'ont aucune conséquence juridique, pourquoi a-t-on cru bon de les inscrire dans ce projet de loi?

Ma deuxième question concerne ce qu'on appelle nos deux systèmes de droit. Au Canada, nous n'avons créé le Code criminel en tant que loi distincte en 1892, et beaucoup d'infractions criminelles de la common law ont continué d'exister jusqu'en 1955. Mais le fondement même du Code criminel a été la common law britannique. Pourriez-vous donc me parler de l'application du droit criminel, qui repose essentiellement sur la common law, et de ce qui a été fait dans la province de Québec sur ce plan-là? Je pense que nous perdons de vue qu'il existe une forte tradition de common law au Québec également. On semble l'oublier.

Troisièmement, je vous félicite d'avoir investi le temps et l'effort nécessaires pour préserver la pureté et l'intégrité du Code civil, mais cela m'a frappée quand vous avez mentionné tout à l'heure que le point de départ de ce projet était l'introduction du nouveau Code civil en 1994. J'en conclus donc que la genèse de cette initiative était le Code civil du Québec, plutôt que le désir d'assurer l'harmonisation de nos lois à l'échelle nationale.

Peut-être pourriez-vous répondre à ma dernière question. Vous m'avez convaincue que vous souhaitiez protéger l'intégrité et la pureté du Code civil, mais en élaborant et en rédigeant ces dispositions, je voudrais savoir quelles mesures vous avez prises pour protéger l'intégrité et la pureté de la common law également. À mon avis, on ne peut pas se permettre de simplement changer un mot ici et là. Je n'aime pas beaucoup ces démarches qui consistent à introduire davantage la langue courante dans les texte de loi parce que je sais pertinemment que beaucoup de lois ont été révisées de fond en comble pour permettre justement d'y incorporer des termes plus courants. Le fait est que beaucoup de lois ont été complètement remaniées et réécrites pour cette raison-là.

Pourriez-vous répondre à ces trois questions? Je ne vous en voudrais pas si vous me dites qu'elles sont un peu trop compliquées.

M. DeMontigny: Je vais demander à mon collègue de répondre à votre troisième question, car il est mieux placé pour le faire que moi.

On your second question, you are absolutely right that common law is at the basis of criminal law as well as of every public law. If it can be of any reassurance to you — and I am a former university professor at the Faculty of Law in Ottawa — we do teach a lot of common law even in the Province of Quebec. Public Law, that is constitutional, commercial and everything else, is common law. It is still part of the corpus of what every law student learns.

Do not worry about this. Common law is still very much alive in Quebec.

Senator Cools: It is as though this phenomenon is totally applicable to Quebec, when in point of fact there is a whole other set of bodies of law operating at all times in Quebec. I am pleading for us to sound a bit more balanced. I have problems with the approach that this bill concerns not Quebecers but French Quebecers, Québécois in particular, and others really should just stand by and let the bill pass.

Mr. DeMontigny: Again, private law, of course, is a provincial jurisdiction. It is true that civil law is different in Quebec from every other province, but we are trying to take this difference into account in federal statutes. That is all we are doing.

As for your first question, maybe I have not expressed myself clearly enough. I do not think I have ever said that preambles have no legal consequences. They do sometimes have legal consequences in that they are used, if there is ambiguity in the substance of the law, to interpret problematic words, sentences and sections. I would not want to be quoted as saying that preambles are of no use. I believe you will agree with me that the main use of preambles is to state the context into which a bill is enacted.

Senator Joyal: The preamble states the objective as well.

Mr. DeMontigny: The preamble states the objectives, which are very often of a political nature.

Senator Cools: I was not questioning everything you said about preambles, I was responding to your example where you suggested that those terms "unique character of Quebec society," and in particular the words "Quebec society," were of no legal consequence. My question to you is fairly narrow.

Mr. DeMontigny: Perhaps to repeat what I have said before, the intent of this particular "whereas" clause of the old preamble was, in the view of the department, to state what we think is the obvious. It is a statement of fact and nothing more. We are not trying again to incorporate into the Constitution new concepts that could have consequences throughout the Constitution and throughout the interpretation of the Constitution as if we were amending the Constitution Act of 1867 or the Charter of Rights.

Having said this, of course, the preamble could be used, in theory at least, to give meaning to the substance of the bill. All I can say about this, and I would just refer you to what Mr. Gaudreault-DesBiens said yesterday, at least at first sight it seems difficult to imagine an ambiguity in this bill that could be solved by resorting to the concept of the société québécoise. There

En ce qui concerne votre deuxième question, vous avez parfaitement raison de dire que la common law est le fondement du droit criminel et de tout droit public. Si cela peut vous rassurer — et je suis un ancien professeur de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa — nous enseignons beaucoup la common law, même dans la province de Québec. Le droit public — c'est-à-dire le droit constitutionnel, commercial et tout le reste —, c'est la common law. Cette dernière fait partie intégrante du programme d'enseignement de tout étudiant en droit.

Ne vous faites pas de mauvais sang à cet égard. La common law est encore bien en vie dans la province de Québec.

Le sénateur Cools: C'est comme si ce phénomène ne concernait que le Québec, alors qu'en réalité, il y a toutes sortes d'autres «droits» qui s'appliquent à tout moment dans la province de Québec. Je vous demande simplement de dire les choses de façon un peu plus équilibrée. Je ne peux accepter l'idée que ce projet de loi ne concerne pas les Québécois, mais seulement les Franco-Québécois, et que les autres devraient donc rester passifs et permettre que le projet de loi soit adopté.

M. DeMontigny: Encore une fois, le droit privé relève des provinces. Il est vrai que le droit civil est différent au Québec par rapport aux autres provinces, mais nous essayons de tenir compte de cette différence dans les lois fédérales. C'est tout ce qu'on fait.

En ce qui concerne votre première question, je me suis peut-être mal exprimé. Je ne crois pas avoir jamais dit que les préambules n'ont pas de conséquences juridiques. Ils ont parfois des conséquences juridiques lorsque les lois sont ambiguës puisqu'on peut y avoir recours pour interpréter des mots, des phrases ou des articles qui posent problème. Je ne voudrais pas qu'on me fasse dire que les préambules sont d'aucune utilité. Je pense que vous conviendrez avec moi que les préambules servent surtout à situer le contexte dans lequel une loi est promulguée.

Le sénateur Joyal: Le préambule énonce également l'objectif.

M. DeMontigny: Le préambule énonce les objectifs, qui sont très souvent de nature politique.

Le sénateur Cools: Je ne remettais pas en question tout ce que vous avez dit au sujet des préambules; je réagissais simplement à votre exemple, à savoir qu'à votre avis, l'expression «témoigne du caractère unique de la société québécoise» et notamment les mots «société québécoise», n'avaient aucune conséquence juridique. La question que je vous pose est donc très précise.

M. DeMontigny: Pour répéter ce que j'ai déjà dit, l'intention de cet «attendu» de l'ancien préambule consistait, en ce qui concerne le ministère, à préciser ce qui nous semble évident. C'est un énoncé de fait, et rien de plus. Nous n'essayons pas d'inscrire dans la Constitution de nouveaux concepts qui pourraient avoir des conséquences pour l'ensemble de la Constitution et l'interprétation globale de celle-ci, comme si nous modifiions la Loi constitutionnelle de 1867 ou la Charte des droits et libertés.

Cela dit, ce préambule pourrait évidemment — en théorie — servir à donner un sens particulier au fond du projet de loi. Tout ce que je peux vous dire à ce sujet — et je vous renvoie aux propos de M. Gaudreault-DesBiens d'hier — c'est qu'à première vue, on peut difficilement imaginer qu'une ambiguïté de ce projet de loi puisse être tirée au clair grâce au concept de la société québécoise.

is nothing in the bill which could draw from this expression interpretations which would not be straightforward, just looking at the bill.

Senator Cools: With all due respect, I would have said to you a few months ago that there was absolutely nothing in the BNA Act or in any of the constitutional acts of Canada that would allow the Supreme Court to come to the opinion that it came to on the secession reference; but they did it.

Mr. DeMontigny: Remember as well that, if ever the court were to resort to the preamble and to this particular "whereas" clause to interpret the bill, it would not look just at this second "whereas," it would look at the entire preamble. When you look at the entire preamble, its purpose is quite obvious. Again, as I said, we refer to the Province of Quebec in different places. We refer to the necessity for Canadians to have access to a statute that they understand in both languages and in both legal systems.

If you take the preamble as a whole, frankly, I do not see what the problem would be with the second "whereas" clause, as it would not be taken in isolation. It would be taken as part of the preamble as a whole.

Senator Cools: I appreciate it is a hard question for you to answer.

Mr. DeMontigny: I will leave the third question to my colleague.

Mr. Bisson: With regard to modifying the common law, I mentioned our methodology, the way we work. The first thing we do when we look at a statute is to identify private law concepts, the word "contracts," for instance. There is a whole body of law that surrounds what age you can enter into a contract. If for federal purposes it is not defined in the statute we are examining, we must turn to the private law of the provinces. The age at which one can validly enter into a contract will be determined by what we call the private law of the provinces.

Our methodology involves working at identifying the common law concepts that exist currently in federal legislation. As the minister said, traditionally, we have not been very successful at always putting in federal legislation the appropriate civil law concepts. It is a remedial program, in a way. We are trying to catch up. The impetus was that we start with the common law concept, then look at whether or not there is a civil law equivalent. If not, we try to find a new one based on the 1994 Civil Code of Quebec. If there is a civil law concept, we determine if the terminology has then changed. We operate with a list of terms that the Ministry of Justice in Quebec gave us, which they used to modernize the whole of their public law in the Province of Quebec.

À mon avis, il est impossible que cette expression permette de dégager des interprétations de quelque article ou passage que ce soit du projet de loi qu'on ne pourrait normalement tirer des dispositions proprement dites.

Le sénateur Cools: Sans vouloir vous contredire, je vous aurais dit il y a quelques mois que rien dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou dans aucune loi constitutionnelle canadienne n'aurait permis à la Cour suprême de rendre la décision qu'elle a rendue dans le cas du renvoi sur la sécession, mais c'est pourtant cela qui s'est produit.

M. DeMontigny: Rappelez-vous également que si jamais la Cour décidait de recourir au préambule et à cet «attendu» pour interpréter le projet de loi, elle ne se contenterait pas de regarder ce seul «attendu»; elle examinerait l'ensemble du préambule. Et quand vous examinez tout le préambule, l'objet de ce dernier en ressort clairement. Encore une fois, comme je vous l'ai déjà dit, nous faisons allusion à la province de Québec à diverses reprises. Nous parlons aussi de la nécessité, pour tous les Canadiens, d'avoir accès à une législation fédérale qu'ils peuvent comprendre dans les deux langues et qui tient compte des deux systèmes juridiques.

Si vous considérez le préambule comme un tout, je ne vois vraiment pas pourquoi le deuxième «attendu» poserait problème, puisqu'il ne serait pas considéré isolément, mais plutôt dans le contexte du préambule dans son ensemble.

Le sénateur Cools: Je me rend très bien compte qu'il vous est difficile de répondre à ma question.

M. DeMontigny: Je vais demander à mon collègue de répondre à votre troisième question.

M. Bisson: Pour ce qui est de modifier la common law, je vous ai parlé de notre méthodologie, de notre façon de travailler. Quand nous examinons une loi, nous essayons tout d'abord d'en dégager les concepts liés au droit privé — par exemple, le mot «contrats». Il existe tout un ensemble de droits concernant l'âge à partir duquel on peut passer un contrat. Si ce n'est pas précisé pour les fins du gouvernement fédéral dans la loi que nous examinons, nous devons nécessairement nous tourner vers le droit privé des provinces. L'âge auquel on peut légalement passer un contrat sera donc déterminé parce que nous désignons le droit privé des provinces.

Note méthode consiste donc à dégager les concepts liés à la common law qui se trouvent actuellement dans les lois fédérales. Comme la ministre vous l'a fait remarquer, nous n'avons pas toujours réussi par le passé à incorporer dans les lois fédérales les concepts appropriés de droit civil. Il s'agit donc d'un programme de redressement, dans une certaine mesure. Nous essayons de nous rattraper. Ainsi nous partons du concept de common law pour essayer de voir s'il existe un équivalent en droit civil. Sinon, nous essayons d'en trouver un nouveau en recourant au Code civil du Québec de 1994. Si le concept existe en droit civil, nous essayons de voir si la terminologie a changé. Nous travaillons avec une liste de termes qui nous a été donnée par le ministère de la Justice du Québec et qui a été le point de départ de l'effort de modernisation de l'ensemble du droit public dans la province de Québec.

The overriding concern of the harmonization program is not to modify the law. It is a technical bill. We are doing in statute, if I can say this, live comparative law exercises.

Senator Cools: I appreciate that.

Mr. Bisson: We are not there to modify the law. There are many steps we go through.

Senator Cools: Please look at page 23, clause 3.

Clause 36 states that section 3 of the Crown Liability and Proceedings Act is replaced by the following: "Liability and Civil Salvage," the predecessor was called "Tort and Civil Salvage." You must look at the proposed subsections 3(a) and (b) together. Before it said "the Crown is liable in tort." Now you differentiate between "the Province of Quebec" and "...any other province." Those are the two distinctions.

Am I to understand that "liability" means the same as "tort"?

Mr. Bisson: I should like invite Guy Faggiolo to come to the table. He is responsible for that part of the bill.

The Chairman: Please join us, sir.

Mr. Guy Faggiolo, General Counsel, Civil Code Section, Department of Justice: Your question has two components. The first is the use of the words "liability" and "responsibility" in the title. The second question relates to the distinction between "tort" and "responsabilité civil extra-contractuelle," and the former concept "responsabilité délictuelle."

Regarding the title, in the English version we used to have the words "tort" and "civil" and in the French version, "délit civil" et "sauvetage civil." The words "délit civil" reflected a notion found in the Civil Code of Lower Canada. It has been replaced by the notion of "la responsibalité civile extra-contractuelle."

"Responsabilité civile extra-contractuelle" is the Quebec civil law equivalent to common law torts. We could have used a series of words in this title to reflect torts and extra contractual civil liability or "responsabilité civile extra-contractuelle" and "responsabilité délictuelle" which is the common law in French equivalent of tort. However, we decided to use a single term that reflects the reality of both legal systems. That single term is the word "liability" or "responsabilité." Having done that, we now go to the redrafted section.

We were faced with a situation where, first, the notion of responsabilité civile extra-contractuelle replaced the notion of délit civil in Quebec civil law. We were also faced with the fact that the English version of the Crown Liability and Proceedings Act was based on common law only and the French version of the said act was based on civil law only. We decided to ensure that both legal realities would be reflected in each linguistic version.

Le principal objectif du programme d'harmonisation n'est pas de modifier les lois. Ce projet de loi est d'ordre purement technique. Ce projet de loi constitue en quelque sorte un exercice de droit comparatif sur le vif.

Le sénateur Cools: Oui, je comprends.

M. Bisson: Notre rôle n'est pas de modifier les lois. Cela suppose qu'on passe par de nombreuses étapes.

Le sénateur Cools: Je vous demanderais maintenant de regarder l'article 3 à la page 23.

L'article 36 prévoit que l'article 3 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif soit remplacé par ce qui suit: «Liability and Civil Salvage», autrefois le titre était «Tort and Civil Salvage». Il faut regarder ensemble les projets de paragraphe 3a) et b). Autrefois, on disait «the Crown is liable in tort». Maintenant vous faites une distinction entre «la province de Québec» et «... les autres provinces». Voilà les deux distinctions.

Dois-je donc comprendre que le terme «liability» a le même sens que le terme «tort».

M. Bisson: Je voudrais inviter Guy Faggiolo à venir se joindre à nous. Il est responsable de cette partie du projet de loi.

La présidente: Venez nous joindre, ici.

M. Guy Faggiolo, avocat général, Section du Code civil, ministère de la Justice: Votre question comporte deux volets. D'abord, vous posez une question au sujet de l'emploi dans le titre des mots «liability» et «responsibility». Votre deuxième question concerne la distinction entre «tort» et «responsabilité civile extracontractuelle», et l'ancien concept de «responsabilité délictuelle».

En ce qui concerne le titre, dans la version anglaise, nous avions les mots «tort» et «civil» alors que dans la version française, les termes utilisés étaient «délits civils» et «sauvetage civil». Le terme «délits civils» traduisait une notion du Code civil du Bas-Canada. Cette notion a été remplacée par celle de «la responsabilité civile extracontractuelle».

L'expression «responsabilité civile extracontractuelle» est l'équivalent en droit civil du Québec de la notion de «tort» qu'on retrouve dans la common law. On aurait pu utiliser dans le titre une série de mots pour correspondre à cette notion de «torts» et «extra-contractual civil liability» ou «responsabilité civile extracontractuelle» et «responsabilité délictuelle» qui constitue l'équivalent français de «tort» en common law. Nous avons préféré cependant opter pour un seul terme qui refléterait la réalité des deux systèmes juridiques. Ce terme est donc «liability» ou «responsabilité». Ayant fait cela, on a donc repris l'article remanié.

Là on faisait face à une situation où la notion de «responsabilité civile extracontractuelle» remplaçait la notion de «délit civil» du droit civil au Québec. De plus, on savait que la version anglaise de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif était fondée uniquement sur la common law, alors que la version française de cette même loi était fondée exclusivement sur le droit civil. Nous avons donc décidé de faire

To do that, we created subparagraphs. We have a definition which is that the Crown is liable for damages for which, if it were a person, it would be liable in the Province of Quebec in respect of damages caused by the fault of a servant of the Crown. "Fault" is the key component of la responsabilité civile extra-contractuelle.

Senator Cools: Is it a key component of the common law concept of tort?

Mr. Faggiolo: That is were we get to the proposed subsection 3(*b*) "in any other province in respect of a tort committed by a servant of the Crown..."

The notion of tort has three basic components. First, you must have a damage.

Senator Cools: Not a damage like compensation dollars, you mean a broken arm?

Mr. Faggiolo: Yes.

Second, you must determine the amount of money to compensate. You must also establish that there is a link between the act that caused the injury and the damage itself. If these three elements are established, then a court would find that there is liability in tort.

Similarly, in the Quebec civil law, if you establish the fault or the damage, and if you establish a link between the fault and the damage, the court would also award damages. These are extremely theoretical concepts and, perhaps, an example would be appropriate at this time.

Let us say that someone drives on a road. The person has an accident and the person says, "I had this accident because the provincial government did not put salt on the road." The courts will say, "Was the province negligent in not putting salt on the road?" If there was no salt because it rained 15 minutes ago and then the temperature dropped substantially and the road iced over so that the provincial road crews could not get to the place in time, the courts will say "Yes, there was an injury. Yes, you suffered damages, but we cannot establish a link between the damage that you suffered and the behaviour of the province." Therefore, there would be no finding of negligence.

To summarize, in the title, "liability," and "responsabilité," reflect both legal traditions.

In the internal organization of the section, the proposed subsection 3(*a*) reflects the reality in Quebec, and the proposed subsection 3(*b*) reflects the reality in the other provinces. The reality in Quebec is responsabilité civile extra-contractuelle and in the other provinces it is tort. Someone reading this section would clearly say, "I am in Ontario. Therefore, subsection 3(*b*) states the law that will govern my situation." If someone were in Quebec, it would be subsection 3(*a*).

en sorte que les deux réalités juridiques soient reflétés dans chaque version linguistique.

À cette fin, nous avons créé des sous-alinéas. Nous avons une définition qui prévoit qu'en matière de responsabilité, l'État est assimilé à une personne dans la province de Québec pour tout dommage causé par la faute de ses préposés. La notion de «faute» est un élément clé de la responsabilité civile extracontractuelle.

Le sénateur Cools: Est-ce également un élément clé de la notion de «tort» en common law?

M. Faggiolo: Voilà justement qui nous amène au projet de paragraphe 3*b*) où l'on dit «dans les autres provinces, les délits civils commis par ses préposés...».

La notion de «tort» repose sur trois grand éléments. D'abord, il y doit y avoir un dommage.

Le sénateur Cools: Quand vous dites «dommage», ce n'est pas dans le sens d'une indemnisation, mais plutôt dans le sens d'un bras cassé, non?

M. Faggiolo: Oui.

Deuxièmement, il faut déterminer le montant de l'indemnisation. Il faut également établir un lien entre l'acte qui a causé le dommage et le dommage lui-même. Si ces trois éléments sont établis, un tribunal pourrait conclure qu'il y a une responsabilité civile délictuelle.

De même, selon le droit civil du Québec, si vous établissez la faute ou le dommage, et que vous réussissez à établir une corrélation entre la faute et le dommage, le tribunal adjugera des dommages-intérêts. Comme ce sont des concepts très théoriques, il serait peut-être bon de vous en citer un exemple précis.

Supposons que quelqu'un conduit sa voiture sur une route. Cette personne a un accident et décide que si elle a eu cet accident, c'est parce que le gouvernement provincial n'a pas mis de sel sur la route. Ce sera ensuite au tribunal de déterminer si la province a été négligente en ne mettant pas de sel sur la route. S'il n'y avait plus de sel sur la route parce qu'il a plu 15 minutes auparavant et que la température a ensuite baissé, si bien que la route était verglacée et les camions n'ont pas eu le temps de mettre du sel sur les routes, le tribunal va dire: «Oui, il y a eu des blessures, et oui, vous avez subi des dommages, mais il nous est impossible d'établir une corrélation entre les dommages que vous avez subis et le comportement de la province». À ce moment-là, le tribunal ne conclurait pas la négligence.

En résumé, les termes «liability» et «responsabilité» qu'on retrouve dans le titre traduisent les deux traditions juridiques.

Pour ce qui est de l'organisation interne de cette section, le projet de paragraphe 3*a*) décrit la réalité au Québec, alors que le projet de paragraphe 3*b*) décrit la réalité dans les autres provinces. Au Québec, on parlerait de «responsabilité civile extracontractuelle» alors que dans les autres provinces, la notion pertinente est celle de «tort». Quelqu'un qui lirait cet article se dirait: «Je suis en Ontario. Par conséquent, le paragraphe 3*b*) décrit le droit qui va régir ma situation». Si cette personne était au Québec, elle se fonderait sur le paragraphe 3*a*).

Senator Cools: Under the proposed subsection 3(*a*), in terms of the divisions that you have outlined, the accident or the incident must occur in the province itself?

Mr. Faggiolo: As a rule, yes.

Senator Cools: In other words, if a person from Quebec were driving in Ottawa when this happened, what would apply?

Mr. Faggiolo: That person would be governed by the law of Ontario.

Senator Cools: I understand exactly what you are saying. Let us drop down to clause 37 which amends section 4 of the act. It states:

> The Crown is liable for the damage sustained by anyone...

What does "anyone" mean? I notice that you have already appropriated the term "person."

Mr. Faggiolo: "Anyone" is basically another word for "person." It includes both a physical person or a moral person. In other words, an individual or a corporation.

Let me use the example of the road accident again. Let us say that the person was driving on a road owned by the federal government. If the owner of the vehicle is a corporation, then that corporation would be entitled to compensation because the word "anyone" or, in French, "personne," would cover a corporation. Similarly, if the owner were an individual, the individual would be entitled to compensation, presuming that all the elements are proven.

Senator Cools: In this instance you use two words. You use the word "anyone," and later on you say it is used as if it were "person" and you tell me that "anyone" means "person." If "anyone" means "any person" why do you not say "any person"?

In the example of a road accident which you described, let us suppose a pregnant woman was being driven to the hospital to deliver her baby and that the accident happened in the circumstances you described. Could the word "anyone" include the baby that was just about to be born?

Mr. Faggiolo: The Crown is liable as if it were a person.

Senator Cools: The definition of "person," which you have at the top of the page, is very clear. It is not so clear in the proposed subsection 4 when you use the word "anyone."

Mr. Faggiolo: We will get to that. The Crown is liable as if it were a person. We want to make certain that the rules applying to Tom, Dick and Harry would apply to the Crown.

Le sénateur Cools: Pour ce qui est du projet de paragraphe 3*a*), par rapport aux distinctions que vous avez décrites, faudrait-il que l'accident ou l'incident se déroule dans la province en question?

M. Faggiolo: Généralement, oui.

Le sénateur Cools: Autrement dit, si une personne du Québec conduisait sa voiture à Ottawa lors de l'accident en question, lequel des deux systèmes s'appliquerait?

M. Faggiolo: Cette personne serait régie par le droit de l'Ontario.

Le sénateur Cools: Je comprends parfaitement ce que vous dites. Passons maintenant à l'article 37, qui modifie l'article 4 de la loi. Il dit ceci:

> L'État est également assimilé à une personne pour ce qui est de sa responsabilité à l'égard du dommage que cause à autrui [...]

Que signifie le terme «autrui»? Je constate que vous avez déjà utilisé le mot «personne».

M. Faggiolo: «Autrui» est essentiellement un autre mot pour «personne». Il peut s'agir d'une personne physique ou morale. Autrement dit, d'un particulier ou d'une société.

Reprenons l'exemple de l'accident de la route. Supposons que cette personne roulait sur une route qui appartient au gouvernement fédéral. Si le propriétaire du véhicule est une société, cette dernière aurait le droit d'être dédommagée étant donné que le mot «anyone» en anglais ou «personne» en français inclut une société. De la même façon, si le propriétaire était un particulier, ce dernier aurait également le droit d'être dédommagé, à condition d'avoir établi tous les autres éléments.

Le sénateur Cools: Dans cet article, vous employez deux termes en particulier. Dans la version anglaise, on utilise le mot «anyone», et un peu plus loin, on lit ceci «if it were a person», vous me dites cependant que le terme «anyone» signifie «person». Si «anyone» signifie «person», dans le sens de n'importe quelle personne, pourquoi n'avez-vous opté pour l'expression «any person»?

Dans l'exemple de l'accident de la route que vous avez décrit, supposons qu'une personne emmène une femme enceinte à l'hôpital en voiture pour accoucher et que l'accident se produit dans les circonstances que vous avez décrites. À ce moment-là, le terme «anyone» comprendrait-il l'enfant qui était sur le point de naître?

M. Faggiolo: Cela veut dire que l'État est assimilé à une personne pour ce qui est de sa responsabilité.

Le sénateur Cools: La définition de «personne», qui se trouve au haut de la page, est très claire. Mais c'est moins clair dans le projet de paragraphe 4, quand vous utilisez le mot «anyone».

M. Faggiolo: Nous y arrivons. L'État est assimilé à une personne pour ce qui est de sa responsabilité. Nous voulons nous assurer que les règles qui s'appliquent à n'importe quel citoyen s'appliqueront également à la Couronne.

Having said the Crown could be liable, it is liable for the damage sustained by anyone by reason of a motor vehicle owned by the Crown. If a Crown vehicle damages your car or injures you, the Crown could be sued and could be found liable because the damage you sustained was done by a Crown motor vehicle.

You were asking about the case of an unborn child. That is a rather complicated issue, but let us say that the child is born after the accident but suffers damages in that accident. In that case, the Crown would be liable.

Senator Cools: In this instant, the Crown would be liable for that. That is interesting. There is such a case around.

Mr. Faggiolo: The Crown would be liable because, as I said, Tom, Dick and Harry, or Harriet, would be liable.

Senator Cools: The language used in the existing section 3 reads is "private person." Your new definition reads:

> The Crown is liable for the damages for which, if it were a person, it would be liable...

However, the statute that you are proposing to amend now, reads: "if it were a private person." Does, then, "a private person" means the same as "a person"?

Mr. Faggiolo: If I may answer, the current section reads:

> ...if it were a private person of full age and capacity...

You will notice that we propose to amend section 2.1 so that it reads:

> ..."person" means a natural person of full age and capacity...

The changes regarding "a private person" as opposed to "a public person" do not affect the reality that is listed before. The principle is that the Crown is still liable as if it were a person. It was not deemed necessary to say "private person." The definition now clearly reads that this is

> ...a natural person of full age and capacity other than Her Majesty in right of Canada or a province.

There is basically no change in the purport of the legislation.

Senator Fraser: I have one question and, I am afraid, one observation, which I shall try to keep as brief as I can.

Could you please explain to a non-lawyer the difference between a preamble and an interpretive clause?

Ayant établi que l'État est assimilé à une personne, nous précisons qu'il est assimilé à une personne pour ce qui est de sa responsabilité à l'égard du dommage que cause à autrui un véhicule automobile lui appartenant. Donc, si des dommages sont causés à votre voiture ou si vous êtes blessée par un véhicule automobile appartenant à l'État, ce dernier pourrait faire l'objet de poursuite et être jugé responsable, puisque les dommages que vous avez subis ont été causés par un véhicule automobile appartenant à l'État.

Vous posiez une question au sujet d'un enfant qui n'est pas encore né. C'est une question assez complexe, mais supposons que l'enfant qui naît après l'accident soit blessé à cause de ce même accident. Dans ce cas-là, la Couronne ou l'État serait jugé responsable.

Le sénateur Cools: Dans ce cas-là, l'État serait jugé responsable. C'est très intéressant. Il existe justement un cas de ce genre.

M. Faggiolo: L'État serait responsable puisque, comme je vous l'expliquait il y a quelques instants, n'importe quel autre citoyen serait également jugé responsable.

Le sénateur Cools: L'expression qu'on retrouve dans l'actuel article 3 est «private person». Votre nouvelle définition se lit ainsi:

> The Crown is liable for the damages for which, if it were a person, it would be liable [...]

Mais la loi que vous proposez de modifier dit: «if it were a private person». Est-ce que l'expression «private person» a le même sens que le mot «person»?

M. Faggiolo: Je voudrais préciser que l'article actuel se lit ainsi:

> «[...] if it were a private person of full age and capacity».

Vous aurez remarqué que nous proposons de modifier l'article 2.1 pour qu'il se lise ainsi:

> [...] «person» means a natural person of full age and capacity [...]

Les changements touchant l'expression «private person» par opposition à «public person» n'influent pas sur la réalité qui est décrite dans le paragraphe qui précède. Le principe de base est que l'État est assimilée à une personne. On n'a pas jugé nécessaire de parler de «private person» en anglais. La définition proposée est claire:

> a natural person of full age and capacity other than Her Majesty in right of Canada or a province.

Par conséquent, la portée du projet de loi n'est aucunement changée.

Le sénateur Fraser: J'ai une question à poser de même qu'une observation à faire, mais je vais essayer d'être aussi brève que possible.

Pourriez-vous expliquer à quelqu'un qui n'est pas avocate la différence entre un préambule et une disposition interprétative?

Mr. DeMontigny: There might be persons better able than I to explain the difference, but in basic terms the preamble is not part of the law, whereas an interpretive clause, which is part of the statute, will have to be in force whenever you interpret the bill. The preamble will only be used if there is a problem of interpretation. It does not carry as much weight, legally speaking, as a substantive provision meant to interpret the statute.

Senator Fraser: Just to follow that thought through, if the legislator put into the body of the bill and voted and passed in error something that was not in agreement with the fine objectives stated in the preamble, it would be the clause in the body of the bill that would carry?

Mr. DeMontigny: Sure. In fact, you may remember that we had this whole debate previously with respect to the distinct society clause back in the 1980s, where the discussion was around whether we should have this clause in the preamble or in the Constitution Act of 1867. One of the distinctions made at the time was that it carries more weight if it is in the act itself than if it is in the preamble.

Senator Fraser: My observation relates to the recognition of the nature of Quebec, which has bedeviled us for so many years.

It is worth noting that the impetus for some form of explicit recognition has come initially, almost always, from federalists in Quebec, not from separatists. It is a natural reaction of minorities to say, "We do not want to separate from you, but we want you to recognize us for who we are;" and that "Although we are part of the broader group or community, we are not exactly like you." It is in the nature of majorities to have trouble with this concept, whatever the nature of the issue in question. I would note, for example, that for many years men — good, well-meaning, charitable, generous men — had terrible trouble with the notion that women should be recognized in any way for anything other than in the way men thought they ought to be recognized.

The Chairman: As persons.

Senator Fraser: As persons. Minorities, frequently, not only in Canada, feel a real need for some form of acknowledgment. In the case of Quebec and of its francophone majority, you could argue that there is some historical ground for wanting some such acknowledgement.

We have heard references to Lord Durham discovering two nations warring in the bosom of a single state. English Canadians frequently forget but, in my experience, French Canadians never forget that his proposed solution to this difficulty was to assimilate all the French so there would be no more French Canadians. Then we would not have a problem. To French Canadians, and more particularly to those who live in Quebec where they form a majority, that is not an agreeable prospect. Unfortunately, they

M. DeMontigny: Il y a sans doute des gens plus à même de vous expliquer la différence que moi, mais essentiellement, le préambule ne fait pas partie de la loi, alors qu'une disposition interprétative, qui fait partie intégrante de la loi, devra être en vigueur chaque fois qu'on interprète la loi. On n'aura recours au préambule que si un problème d'interprétation surgit. Disons qu'il n'a pas le même poids, juridiquement parlant, qu'une disposition interprétative qui existe pour faciliter l'interprétation de la loi.

Le sénateur Fraser: Pour aller jusqu'au bout de cette logique, si le législateur inscrivait dans le projet de loi et adoptait erronément une disposition qui ne cadrait pas avec les objectifs du préambule, dois-je donc supposer que c'est la disposition se trouvant dans le corps du texte qui l'emporterait?

M. DeMontigny: En fait, vous vous souviendrez peut-être que nous avons déjà tenu tout ce débat au sujet de l'article sur la société distincte dans les années 80, et que la discussion s'articulait alors autour de la question de savoir si cet article devait se trouver dans le préambule ou dans la Loi constitutionnelle de 1867. À l'époque, on avait justement insisté sur la distinction entre les deux en expliquant qu'une disposition a plus de poids si elle se trouve dans la loi elle-même, par opposition au préambule.

Le sénateur Fraser: Mon observation concerne la reconnaissance de la nature du Québec, problème que nous essayons en vain de solutionner depuis des années.

Il convient de noter, cependant, que l'impulsion relative à une forme de reconnaissance explicite a presque toujours été donnée au départ par des fédéralistes au Québec, et non pas des séparatistes. Pour les minorités, c'est une réaction normale que de dire: «Nous ne voulons pas nous séparer, mais nous souhaitons que vous nous reconnaissiez pour qui nous sommes; et que: même si nous faisons partie d'un groupe ou d'une collectivité, nous ne sommes pas exactement comme vous.» De par leur nature, les majorités ont du mal à accepter ce concept, quelle que soit la question qu'on examine. Je vous fais remarquer, par exemple, que pendant des années, des hommes — des hommes bien intentionnés, charitables et généreux — avaient beaucoup de mal à accepter que les femmes bénéficient de quelque forme de reconnaissance que ce soit qui ne corresponde pas à la forme de reconnaissance qui, de l'avis de ces hommes, leur convenait.

La présidente: C'est-à-dire, d'être considérées comme des personnes.

Le sénateur Fraser: Voilà. Les minorités, pas seulement au Canada, ressentent souvent le besoin de bénéficier d'une forme de reconnaissance. Dans le cas du Québec et de sa majorité francophone, on pourrait soutenir que les faits historiques justifient ce genre de reconnaissance.

On a fait allusion à lord Durham, qui découvrait deux nations en état de guerre au sein d'un même État. Les Canadiens anglais ont tendance à l'oublier, mais selon moi, les Canadiens français n'ont jamais oublié que la solution qu'il a proposée pour contourner cette difficulté consistait à assimiler tous les Français, pour qu'il n'y ait plus de Canadiens français. Il n'y aurait plus de problème à ce moment-là. Mais pour les Canadiens français, et notamment ceux qui vivent au Québec, où ils forment la majorité,

have heard other English Canadians over the years make similar suggestions.

I believe that it is from that background that we have seen Quebec federalists — I repeat, federalists — say, "We wish to be Canadian. We really want to be Canadian. We concede that this is a great and wonderful country. But, please, this great and wonderful country should recognize us as not being exactly like everyone else, not better, not worse, not superior, not inferior, just different."

Part of the difficulty with the various attempts to achieve some form of recognition of this plain fact has been that, in many instances, whatever formula has been proposed has been taken up by separatists for their own purposes and used in one way or another. We had a discussion last night about a resolution from the National Assembly and why the Parti Québécois took language from the program of the Quebec Liberal Party and thereby clouded the issue enormously.

What interests me in particular about the language used in this preamble is that it comes from the Calgary declaration. The Calgary declaration is one of the very few instances, perhaps the only one — and certainly the only one I can bring to mind right now — where the initiative came only from federalists. It was never taken up in any way by separatists. Indeed, it was derided by separatists, because the last thing they want is for Canada to look welcoming in any way to Quebec or the Quebec fact. It was debated intensely in English Canada at the grassroots level. My memory is that it was adopted by most provincial legislatures. It has never been récupéré in any way by the forces who seek to take Quebec out of this country. That is one reason why I like it very much.

Senator Joyal: I think it is fair to let the witnesses answer Senator Fraser.

Mr. DeMontigny: There is nothing I would add. I am happy to listen to what you say.

Senator Joyal: I would like to come back to the legal nature of preambles and interpretive clauses. When you say that the preamble will be used to understand the objectives of the bill, the substance of the bill, and the general context in which the initiative has taken place, I do not dispute that at all. Essentially, that is the nature of a preamble.

Where you and I differ in opinion is that you restrict the nature of the preamble only to the substance of this bill. My contention is, and it is verified in the precedents, that when a court is faced with the decision to give an interpretation on the status of a province in a conflict with the federal government over the exercise of powers, or in the interpretation of the Charter of Rights and Freedoms, and I think Justice Dickson essentially says that, the court will look into the whole of the legislation, not only the legislation in dispute, but it will consider other bodies of

cette possibilité ne leur sourit guère. Malheureusement, ils ont entendu d'autres Canadiens anglais faire des suggestions semblables au fil des ans.

À mon avis, c'est à cause de tous ces antécédents que les fédéralistes québécois — et j'insiste bien sur le fait qu'il s'agit de fédéralistes — disent maintenant: «Nous voulons être Canadiens. Nous voulons vraiment être Canadiens. Nous reconnaissons que le Canada est un grand pays, un pays merveilleux. Mais ce grand et merveilleux pays doit aussi reconnaître que nous ne sommes pas exactement comme les autres — ni meilleurs ni pires, ni supérieurs ni inférieurs, tout simplement différents».

Si les diverses tentatives pour reconnaître cette réalité n'ont pas abouti, c'est parce que bien souvent, les séparatistes ont réussi à exploiter la formule proposée, quelle qu'elle soit, pour atteindre leurs propres fins. Hier soir, nous discutions justement d'une résolution de l'Assemblée nationale et du fait que le Parti québécois, en reprenant la formulation du programme du Parti libéral du Québec, avait réussi à beaucoup embrouiller les choses.

Ce qui m'intéresse tout particulièrement dans la formulation du préambule, c'est qu'elle repose sur la déclaration de Calgary. La déclaration de Calgary représente l'un des rares cas, peut-être même le seul — et c'est certainement le seul qui me vient à l'esprit pour l'instant — où l'initiative venait exclusivement des fédéralistes. Les séparatistes ne l'ont jamais reprise. En fait, les séparatistes s'en sont moqués, car la dernière chose qu'ils pourraient souhaiter serait que le Canada donne l'impression d'accueillir le Québec ou le fait québécois. Elle a fait l'objet d'énormément de discussions à la base au Canada anglais. D'après mon souvenir, elle a été adoptée par la plupart des assemblées législatives provinciales. Mais elle n'a jamais été «récupérée» par les forces qui cherchent à séparer le Québec du reste du pays. C'est l'une des raisons pour lesquelles je l'aime tant.

Le sénateur Joyal: Je pense que vous devriez permettre aux témoins de répondre, sénateur.

M. DeMontigny: Je n'ai rien à ajouter. Je suis content de vous écouter.

Le sénateur Joyal: Je voudrais revenir sur la question de la nature juridique des préambules et des dispositions interprétatives. Vous dites qu'on aura recours au préambule pour comprendre les objectifs du projet de loi, le fond du projet de loi, et le contexte général des mesures qui sont prises, et je ne suis pas du tout en désaccord avec vous à cet égard. Voilà justement la nature essentielle d'un préambule.

Là où je ne suis pas d'accord avec vous, c'est lorsque vous dites que le fond du projet de loi l'emportera toujours sur le préambule. À mon avis, et la jurisprudence le confirmera, lorsqu'un tribunal est appelé à donner son interprétation concernant le statut d'une province dans le contexte d'un conflit avec le gouvernement fédéral sur l'exercice de certains pouvoirs, ou l'interprétation de la Charte des droits et libertés — et si je ne me trompe pas, le juge Dickson l'a même dit — ce tribunal devra tenir compte de toute la législation, pas seulement la loi qui fait

legislation to try to understand the meaning and the scope of a certain power.

As an example I refer to the 1982 reference on Quebec's veto. In that case, there was no substantial legislation in dispute. No legislation stated that Quebec had no veto. Likewise, there was no legislation in Quebec saying that Quebec had a veto. There was a resolution of the National Assembly, which was like the resolution of 1995, no more and no less. It was not binding. As Senator Cools has said, it died with this Parliament. It is not binding on the next Parliament. Another government could have been elected and passed another resolution and nobody could have claimed enforceability of the resolution.

My point is that, when the courts are confronted with the difficult question of interpreting the nature of an alleged power by a province or the federal government, or the interpretation of a statute, and I refer here to the *Montfort* case, they will look at different legislation to seek out the whole of the nature of the request for the power.

My submission to you is that this preamble could serve in such a case. I know that such cases are rare in the courts. However, I submit to you that, for instance, in the case of the 1982 reference to the Supreme Court, as well as in the statement of the other judges in the case of patriation, a statement like that, in the political context of which it has been made traditionally in Canada, is meaningful.

The point is not that it will be of application in section 35 of the legislation, but we can never know what will happen.

As Senator Fraser said, the nature of Canada and the status of Quebec is still in dispute. When it is in dispute in a court, the court resorts primarily to legislation to try to interpret the intention of the legislators. Even though that word seems to be innocuous, as everybody has said, we cannot ignore that it has been the object of discussion. It is still the object of discussion, and it will continue to be the object of discussion.

I want to qualify your statement that it is merely a preamble; it is concentrated on the nature of this bill; and it is of limited consequence. I submit to you that in any case or references to a Canadian court where the status of Quebec or the exercise of some powers of Quebec are at stake, this preamble could serve as an argument or an element of explanation of one position or another. That is my point. It deals essentially with the definition of the country.

We can agree with it, or we can disagree with it. As Senator Fraser has said, some federalists think that it solves the insecurity that minorities want to be satisfied. Some other federalists are of the other opinion. That is for debate in another forum.

l'objet du différend, mais d'autres ensembles de droit, et ce pour essayer de comprendre la signification et le champ d'application d'un certain pouvoir.

Je citerais à titre d'exemple le renvoi de 1982 sur le droit de veto du Québec. Cette fois-là, aucune loi importante n'était contestée. Aucune loi ne prévoyait que le Québec n'avait pas de droit de veto. De même, aucune loi québécoise ne précisait que le Québec jouissait d'un droit de veto. Il y avait la résolution de l'Assemblée nationale, qui était comme celle de 1995, ni plus ni moins. Elle n'avait rien d'obligatoire. Comme l'a fait remarquer le sénateur Cools, elle est morte de sa belle mort lors de la dernière législature. Elle n'est pas non plus obligatoire pour la prochaine législature. Un autre gouvernement aurait pu être élu et s'il avait adopté une autre résolution, personne n'aurait pu prétendre que celle qui l'a précédée était exécutoire.

Ce que j'essaie de vous dire, c'est que lorsque les tribunaux se voient dans l'obligation d'interpréter la nature d'un prétendu pouvoir d'une province ou du gouvernement fédéral, ou d'interpréter une loi — et là je fais allusion à l'affaire *Montfort* — ils vont nécessairement examiner différentes lois pour être sûrs de connaître tous les tenants et aboutissants de la question et de la demande de pouvoir.

Je suis donc d'avis qu'un préambule comme celui-ci pourrait servir dans une telle situation. Je sais que des cas de ce genre sont rares devant les tribunaux. Mais je maintiens que dans le cas du renvoi de 1982 devant la Cour suprême, et dans le cas des déclarations d'autres juges relativement au rapatriement, un énoncé comme celui-là, dans le contexte politique qui caractérise de tels énoncés, est significatif.

Je ne prétends pas nécessairement qu'il s'appliquera dans le contexte de l'article 35 de la loi, mais on ne peut jamais savoir ce qui peut arriver.

Comme le disait le sénateur Fraser, la nature du Canada et le statut du Québec font encore l'objet d'un différend. Lorsque ce différend se règle devant un tribunal, ce dernier a surtout recours aux lois pour essayer d'interpréter l'intention du législateur. Même si ce mot semble anodin, comme tout le monde l'a fait remarquer, nous ne pouvons faire abstraction du fait qu'il a fait l'objet de longues discussions. D'ailleurs, c'est toujours le cas, et il continuera certainement à l'avenir de susciter beaucoup de discussions.

Je pense qu'il convient de nuancer vos propos quand vous prétendez qu'il s'agit d'un simple préambule qui concerne la nature du projet de loi proprement dit et qui est donc d'une portée limitée. Je maintiens que dans une affaire devant un tribunal canadien où le statut du Québec ou l'exercice des pouvoirs de ce dernier était en jeu, ce préambule pourrait être invoqué pour soutenir ou expliquer l'une ou l'autre position. C'est ça que j'essaie de vous dire. Cet énoncé représente une définition du pays.

On peut être d'accord là-dessus ou ne pas être d'accord. Pour revenir sur les propos du sénateur Fraser, certains fédéralistes estiment qu'il règle le problème de l'insécurité des minorités. D'autres fédéralistes sont de l'avis contraire. Ça, c'est un débat qu'il faudra tenir dans une autre tribune.

That is why I think this preamble has a legal implication, which is not limited to the substance of this bill, because the preamble addresses itself to the very question of the status of Quebec in Canada. That is why I am telling you that it is not neutral.

Mr. DeMontigny: I absolutely agree with you that a preamble in one statute could, theoretically, be used for the interpretation of another statute, although no example comes to my mind. Usually, you would take the preamble of that statute and not adopt another preamble for another purpose in another context. In theory, you are correct. I will accept that.

Regarding the reference on the veto in 1982, as you remember, the question did not turn on a resolution or a statute. Essentially, it turned on the conventions of the Constitution, and there was nothing more or less than this in that reference.

Where we have disagreement is that, even if you are correct that this preamble could be used to interpret another bill — and I think you are – it is the department's position that this is not expressing anything more or less than a factual situation. As the minister eloquently said when she appeared two weeks ago, this is merely a statement of fact. If a court were to refer to this preamble, as I said previously, they would refer to it as a whole and not only to this particular "whereas" clause. If we were to imply from this preamble anything more than a statement of fact, and if it concerned the status of Quebec as you have stated, then I think the court would pay attention to the fact that both the Meech Lake Accord and the Charlottetown Agreement would not be enshrined in the Constitution. That is of much more relevance and weight than this preamble, which is innocuous in this respect. That is why I have problems with the notion that this "whereas" clause could be used for interpreting another bill to give it a meaning that is quite different from what we have in mind in adopting this particular "whereas" clause.

Frankly, it would be quite a stretch to use such a "whereas" clause for the purpose that you have in mind, considering the historical and political context of Canada and the rejection of the Meech Lake Accord and the Charlottetown Agreement. Again, this is not a constitutional document. It is not meant to interpret the Constitution. This is merely a statement of fact.

Senator Moore: Were the witnesses both here yesterday?

Mr. DeMontigny: Yes.

Senator Moore: You know, then, that we have been at this for five hours, mostly dealing with this unimportant second recital in the preamble.

One of our witnesses, Professor Gaudreault-DesBiens, said its effect is minimal and that it does not mean much. I replied that, if it did not mean much, then why are we putting it in the bill. Others suggested that it should be changed. It must have been because it occupied us here for five hours.

Voilà pourquoi je suis convaincu que ce préambule a des conséquences juridiques, qui ne se limitent pas au fond du projet de loi lui-même, étant donné que le préambule concerne justement la question du statut du Québec au Canada. Voilà pourquoi j'affirme que cet énoncé n'est pas neutre.

M. DeMontigny: Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que le préambule d'une loi pourrait, en théorie, servir à interpréter d'autres lois, même aucun exemple précis ne me vient à l'esprit pour l'instant. Normalement, on s'en tiendrait au préambule de la loi en question, plutôt que d'adopter un autre préambule qui servirait dans un autre contexte pour d'autres fins. En théorie, vous avez raison. J'accepte donc cette prémisse.

Pour ce qui est du renvoi de 1982 sur le droit de veto, vous vous souviendrez que le point de départ de l'analyse n'était pas une résolution ou une loi, mais plutôt les conventions constitutionnelles — rien de moins et rien de plus.

Là où nous ne sommes pas d'accord — même si vous avez raison de croire que ce préambule pourrait servir à interpréter une autre loi, et c'est vrai, à mon avis — le ministère est d'avis que cet énoncé ne constitue qu'une déclaration factuelle. Comme la ministre l'a si bien expliqué lorsqu'elle a comparu devant le comité il y a deux semaines, il s'agit d'un simple exposé de fait. Si un tribunal devait tenir compte de ce préambule dans son analyse, comme j'expliquais tout à l'heure, il tiendrait compte de l'ensemble du préambule et non simplement cet «attendu»-là. Si on voulait que ce préambule soit plus qu'un simple énoncé de fait, et si le statut du Québec était en jeu, comme vous l'avez dit, à mon avis, le tribunal tiendrait certainement compte du fait que l'Accord du lac Meech et l'Entente de Charlottetown n'ont pas été constitutionnalisés. Pour moi, ces derniers ont beaucoup plus de pertinence et de poids que ce préambule-ci, qui est tout à fait anodin à cet égard. C'est pour cela que je peux difficilement accepter que cet «attendu» pourrait éventuellement servir à interpréter une autre loi et finir par avoir un sens qui est fort différent de celui qu'on souhaitait lui attribuer en adoptant cet «attendu».

En toute sincérité, je pense qu'il est très peu probable qu'on puisse invoquer cet «attendu» pour les fins que vous avez décrites, vu le contexte historique et politique du Canada et le rejet de l'Accord du lac Meech et de l'Entente de Charlottetown. Encore une fois, il ne s'agit pas là d'un document constitutionnel. Il n'a pas pour objet de faciliter l'interprétation de la Constitution. Nous parlons en réalité d'un simple énoncé de fait.

Le sénateur Moore: Est-ce que les deux témoins ont comparu hier?

M. DeMontigny: Oui.

Le sénateur Moore: Dans ce cas-là, vous savez que nous en parlons depuis cinq heures, et que notre discussion a surtout porté sur ce deuxième alinéa du préambule, qui est sans importance.

L'un de nos témoins, le professeur Gaudreault-DesBiens, a dit qu'il aura un effet minime et qu'il ne signifie pas grand-chose. J'ai répliqué que s'il ne signifiait pas grand-chose, à quoi bon l'inscrire dans le projet de loi. D'autres pensent au contraire qu'il faut le changer. Je suppose que cela a dû être fait puisque ça nous a occupés pendant cinq heures.

It was also suggested that the words after "Civil Code of Quebec" should be deleted or that, rather than the words "Quebec society," we put in the words "the Province of Quebec."

I wish to stick to the purely legal wording that the rest of the document contains. However, I do not know where "windows of the world" comes from. It sounds like we are writing a song. I understood "unique opportunity," but "windows of the world"? It sounds like we are writing a song.

I want to have your comments about those suggested possibilities of amendment to that second recital, stopping after the word "Quebec and Civil Code of Quebec," or substituting "the Province of Quebec" for the words "Quebec society."

Mr. DeMontigny: I cannot do better than repeat what my minister said two weeks ago. For the department, this, once again, states the obvious. The obvious is that this is the code of Quebec and the civil law tradition reflects the unique character of Quebec society.

I do not have any mandate to comment on possible amendments that may be put on the table in the following sessions of this committee, but the position of the department is that this is the preamble and the "whereas" clause that best reflects the purpose and the objective of the bill.

Senator Moore: You do not think you should respond to suggested changes. What are we doing here, then? Why did I come here?

Mr. Bisson: Obviously, we will report the concerns that have been expressed here to the minister. It is for the minister and the government to decide whether they want to reopen the bill. Good arguments have been made, and we will be bringing these arguments to the attention of the minister.

Senator Moore: I was asking for your response to those possibilities. Does it kill the bill? Does it help? Does it lessen it? Does it make it more definitive? What does it do? Give me some response. It is no good to sit there and say, "I am a bureaucrat. I cannot respond to that." That is your job.

Mr. DeMontigny: As I said previously, the genesis of this "whereas" clause was the Calgary declaration and the resolution adopted by both Houses in 1995. That is where the language is taken from. It is the position of the department that this is the best way to describe the purpose of the exercise and the reality of the civil law tradition both in Quebec and in the rest of the country. We feel, and the department is still of the view, that this is the best wording that we can come up with.

Of course, if there are suggestions, for example, amendments to delete part of this "whereas" clause or to take it away completely, the government will have to assess this and respond in due course. As far as I know, we are not at this stage yet, and it is difficult for me to reply to possible amendments that may arise in your following sessions.

D'autres sont d'avis qu'il faut supprimer tout ce qui suit les mots (Code civil du Québec) ou que l'expression «société québécoise» devrait être remplacée par les mots «province de Québec».

Je vais me concentrer sur la formulation du reste du document. Par contre, je me demande d'où sort l'expression «une fenêtre sur le monde». Je comprenais la raison pour laquelle on voulait parler «d'occasion unique», mais d'ouvrir «une fenêtre sur le monde»? On dirait vraiment les paroles d'une chanson.

J'aimerais savoir ce que vous pensez des propositions d'amendement qu'on nous a faites concernant ce deuxième alinéa, c'est-à-dire soit de mettre un point après les mots «le Code civil du Québec», soit de remplacer l'expression «la société québécoise» par «la province de Québec».

M. DeMontigny: Je ne puis que répéter ce que la ministre vous a dit il y a deux semaines. Pour le ministère, cet alinéa se contente de constater une réalité. Cette réalité, c'est que le Code civil et le droit civil du Québec témoignent du caractère unique de la société québécoise.

Je ne puis me prononcer sur d'éventuels amendements qui pourraient être soumis à l'examen du comité dans les semaines qui viennent, mais le ministère estime que ce préambule et notamment cet «attendu» sont les plus appropriés pour traduire la finalité du projet de loi.

Le sénateur Moore: Vous estimez que vous ne devriez pas donner votre point de vue sur les changements qui ont été proposés? Qu'est-ce qu'on fait là, alors? Pourquoi suis-je venu?

M. Bisson: Nous allons évidemment communiquer à la ministre les préoccupations qui ont été exprimées. Mais c'est à la ministre et au gouvernement de déterminer s'ils veulent ou non rouvrir le projet de loi. Certains des arguments avancés sont très pertinents, et nous allons justement les communiquer à la ministre.

Le sénateur Moore: Je voulais connaître votre réaction à ces diverses possibilités. Sont-elles contre-productives? Sont-elles utiles ou pas utiles? Font-elles en sorte que le sens soit plus précis? Quel est l'impact des changements proposé? J'aimerais bien que vous me répondiez. Ça sert à rien de me dire: «Je suis un simple bureaucrate. Je ne peux pas vous répondre.» C'est ça, votre travail.

M. DeMontigny: Comme je vous l'ai déjà dit, l'origine de cet «attendu» était la déclaration de Calgary et la résolution adoptée par les deux Chambres en 1995. Voilà donc la source de ce libellé. Le ministère est d'avis que cette formulation est la plus appropriée pour décrire l'objectif de cette initiative et la réalité de la tradition de droit civil au Québec et celle du reste du pays. Selon nous, et le ministère est toujours de cet avis, le texte que propose le projet de loi est le plus approprié dans ce contexte.

Évidemment, si d'autres proposent des amendements, c'est-à-dire de supprimer telle portion de l'«attendu» ou encore de supprimer tout l'alinéa, ce sera au gouvernement d'évaluer les amendements proposés et d'y réagir. Que je sache, nous n'en sommes pas encore là, et je peux donc difficilement donner ma réaction à d'éventuels amendements qui peuvent vous être proposés dans le cadre de vos audiences.

Senator Moore: Am I correct in saying that it would not matter to you if any of those amendments were made or not?

Mr. DeMontigny: It would not change the substance of the bill. We say that with all confidence. The bill deals with harmonizing the federal statutes with Quebec's new civil code, and the preamble is there only to explain and to give context to this exercise — nothing more, nothing less.

Senator Cools: I have a comment on Senator Moore's question. I know that you cannot possibly be speaking for the minister. I think the senators around the table also understand that the minister does not decide if the Senate makes an appointment. Some ministers think they do, some say they do, and some act as though they do, but the Senate decides that.

When your drafts people set out to do the actual draft and follow all the rules of drafting — and, it is a very complicated business — who guides the drafters to be as astute as they possibly can be so as to encourage maximum support for the bill and to allow it to sail through without much objection? I would seem to me that any astute person setting out to draft this bill would rather reach out and bring in the language of the Calgary declaration or any other declaration than steer a wide berth around it.

How would such a decision have been taken to strip both words in this bill before us?

Mr. DeMontigny: At the time of drafting — and I was not privy to the drafting of the old bill, but I was certainly involved in drafting the preamble — again, all we were trying to do was to implement and give effect to the resolutions adopted by both Houses of Parliament. We thought this would be something that would sail without any problem because we were just, again, doing what we were commissioned to do by both Houses of Parliament and by the Prime Minister himself. That is the genesis, frankly, of this preamble, and of this particular "whereas" clause.

Mr. Bisson: I may add that we held two public consultations on this bill, one in 1998 and one in the fall of 1999 and early in 2000, before we tabled Bill S-22 last May.

This bill has been around three times. We have consulted widely.

The issue of the second "whereas" never came up anywhere in the forums. The bill was debated throughout Canada. It has been received by all Departments of Justice throughout the country, as well as all law schools. We had face-to-face meetings with the Quebec Bar, la Chambre des notaires, and the Canadian Bar Association.

It is a bit of a surprise for us to see this concern. In three years, this matter has never received the attention it is receiving now.

Le sénateur Moore: Ai-je raison de croire qu'il vous importe peu qu'on apporte de tels amendements au texte du projet de loi?

M. DeMontigny: C'est-à-dire que ces amendements ne changeraient aucunement le fond du projet de loi. Et nous croyons pouvoir vous faire cette affirmation en toute confiance. Ce projet de loi vise à harmoniser les lois fédérales avec le nouveau Code civil du Québec, et le préambule a pour simple objectif d'expliquer le contexte de cette initiative — rien de plus, rien de moins.

Le sénateur Cools: Je voudrais commenter la question du sénateur Moore. Il n'est pas possible que vous parliez là au nom d'un ministre. À mon avis, les sénateurs ici réunis savent très bien que ce n'est pas à la ministre de décider si le Sénat doit ou non faire une nomination. Certains ministres croient détenir ce pouvoir, certains autres l'affirment, et d'autres encore font comme si c'était le cas, mais c'est au Sénat de prendre de telles décisions.

Quand vos rédacteurs législatifs préparent un projet de loi en suivant les règles normales — et je sais que c'est très compliqué — y a-t-il quelqu'un qui les oriente pour qu'ils s'assurent d'opter pour une formulation qui va recevoir un maximum d'appui et qui pourra donc être adoptée sans susciter beaucoup de controverse? Il me semble que quelqu'un d'intelligent qui rédigerait un projet de loi comme celui-ci chercherait surtout à reprendre le texte de la déclaration de Calgary ou d'une autre déclaration, plutôt que de l'éviter à tout prix.

Pourquoi aurait-on décidé de supprimer ces deux mots dans le projet de loi dont nous sommes saisis?

M. DeMontigny: Au moment de la rédaction du projet de loi — et même si je n'ai pas fait partie de l'équipe de rédaction de l'ancien projet de loi, j'ai participé à la préparation du présent bill — encore une fois, nous cherchions à mettre en oeuvre et exécuter les résolutions adoptées par les deux Chambres du Parlement. Nous étions convaincus que cela serait accepté sans problème, car encore une fois, nous nous contentions de faire ce que les deux Chambres du Parlement et le premier ministre lui-même nous avaient demandé. Voilà donc l'origine de ce préambule et de cet «attendu».

M. Bisson: J'ajouterai que nous avons tenu deux séries de consultations publiques sur le projet de loi, la première en 1998 et l'autre à l'automne de 1999 et au début de 2000, avant de déposer le projet de loi S-22 en mai dernier.

Ce projet de loi a donc été examiné à trois reprises. Nous avons tenu de larges consultations.

Le fait est que personne, dans aucun des forums que nous avons tenus, n'a jamais soulevé la question du deuxième «attendu». Ce projet de loi a fait l'objet de discussions d'un bout à l'autre du pays. Tous les ministères de la Justice et toutes les facultés de droit dans tout le Canada l'ont reçu. Nous avons tenu des réunions avec des représentants du Barreau du Québec, la Chambre des notaires et l'Association du Barreau canadien.

Nous sommes donc un peu surpris de constater les préoccupations qu'il semble susciter. En trois ans, cette question n'a jamais fait l'objet d'autant d'attention qu'à l'heure actuelle.

Senator Cools: With regard to the question of public consultation, not for this particular bill but in general, Senate committees should take a look at what goes on in those consultations. Quite often, when bills get to us, we are told that all the public consultations have gone on, that there have been meeting with certain people, and so on; but I have yet to be invited to attend or watch one of those consultations. I would like to know what it is that they do there. I understand they are quite expensive.

Perhaps we can be included on the invitation list to attend these public consultations.

The Chairman: Just to wrap up, would it be fair to say, Mr. DeMontigny, since this whole project is designed to clarify federal law, it is the purpose of the bill to eliminate any ambiguity in the federal law and that, therefore, the preamble is only there to set out the appropriate context and is unlikely to be used?

Mr. DeMontigny: I think you are absolutely right. Again, as the minister has said, and as Mr. Bisson has said previously, this is a unique project. It has never been done, as far as I know, anywhere else in the world. It is also an ongoing project which will be evolving over the years to come. The department felt that it was important that the first step in the first bill to be introduced would be to set out the context and the background. Of course, when the particular bills to be amended are amended, the preamble will be of much less interest. It will remain somewhere in the statutes of 2001 and will not be reproduced in every statute that is amended following this bill.

The Chairman: Thank goodness. Thank you very much.

The committee adjourned.

Le sénateur Cools: En ce qui concerne les consultations publiques, pas sur ce projet de loi en particulier mais en général, il conviendrait que les comités sénatoriaux s'intéressent un peu à ces consultations. Il arrive très souvent, lorsque que nous sommes saisis d'un projet de loi, qu'on nous dise qu'il y a déjà eu des consultations publiques, qu'il y a eu des rencontres avec tel et tel groupe, etc.; mais on ne m'a encore jamais invitée à assister à une de ces consultations ni même à l'observer. J'aimerais bien savoir ce qu'ils font là-bas. Je crois savais que cela coûte assez cher.

Peut-être qu'on devrait inscrire nos noms sur la liste des personnes qui sont invitées à participer à ces consultations publiques.

La présidente: Pour conclure, monsieur DeMontigny, puisque tout ce projet vise à clarifier le droit fédéral, serait-il juste de dire que l'objet du projet de loi est d'éliminer toute ambiguïté dans la législation fédérale, que ce préambule vise donc simplement à établir le contexte de cette initiative et qu'il est donc peu probable qu'on y ait recours?

M. DeMontigny: Pour moi, vous avez tout à fait raison. Encore une fois, comme la ministre l'a dit, et comme M. Bisson l'a aussi dit précédemment, il s'agit d'un projet unique. Que je sache, cela n'a jamais été fait jusqu'à présent dans aucune autre région du monde. C'est également un projet de longue haleine qui évoluera au fil des ans. Le ministère estimait donc qu'il fallait absolument, dans le premier projet de loi qui serait déposé, préciser le contexte et les antécédents de cette initiative. Évidemment, lorsque les lois qui ont besoin de modification auront été modifiées, le préambule revêtira beaucoup moins d'importance. Il restera dans les lois de 2001 et ne sera pas reproduit dans chaque loi qui sera modifiée après l'adoption de ce projet de loi.

La présidente: Dieu merci. Merci beaucoup.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, March 28, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, a First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, met this day at 3:40 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-4, a first act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec?

OTTAWA, le mercredi 28 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été confiée l'étude du projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, se réunit aujourd'hui à 15 h 40 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, je déclare la séance ouverte. Le comité est-il d'accord pour passer à l'étude article par article du projet de loi S-4, Loi nº 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the preamble stand postponed?

Senator Grafstein: I have tabled an amendment with the Clerk of the Committee. I should like, first, to tell you that the amendment is simple. I would then like to speak to it briefly, if I could. First, I wish to move an amendment.

The Chairman: We are asking if the preamble shall stand postponed and then, at the end of all the clauses, we shall go back to clause 1, then the preamble and then the title.

Senator Grafstein: All right.

The Chairman: Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 2 to 178 carry?

Senator Joyal: I have no objection that the whole substance of the bill be put to a vote, except for clauses 4 to 7, where I should like to register my opposition to those clauses of the bill.

The Chairman: All right, clauses 4 to 7 inclusive.

Senator Joyal: Yes.

The Chairman: In that case, honourable senators, shall clauses 2 and 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 4 to 7 carry?

Senator Joyal: Again, if I may intervene, I should like my opposition to be registered in the minutes of the proceedings of this committee.

The Chairman: All right.

Shall clauses 4 to 7 carry, then? We will register Senator Joyal's opposition to these four clauses in the minutes of the committee.

Senator Grafstein: Perhaps Senator Joyal could give us one minute concerning the nature of his objection; in that way, it will give us an opportunity to see whether or not we agree with him.

Senator Joyal: With your permission, as I stated, with the discussion and exchanges we had with the Minister of Justice, Ms McLellan, I mentioned that in both systems, the civil and common law systems — that is, the civil law system in Quebec

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le comité désire-t-il réserver le titre?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le comité désire-t-il réserver le préambule?

Le sénateur Grafstein: J'ai déposé un amendement auprès de la greffière du comité. Cet amendement est simple. Si vous me le permettez, je vais vous l'expliquer brièvement, mais je vais d'abord en faire la proposition.

La présidente: Nous en sommes à nous demander si le comité souhaite réserver le préambule. Une fois que nous nous serons prononcés sur tous les articles, nous reviendrons à l'article 1, puis au préambule et enfin au titre.

Le sénateur Grafstein: Très bien.

La présidente: Le comité désire-t-il réserver le préambule?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le comité désire-t-il réserver l'article 1?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 2 à 178 sont-ils adoptés?

Le sénateur Joyal: Je ne vois pas d'objection à ce que tous les articles de fond du projet de loi soient mis aux voix en bloc, sauf en ce qui concerne les articles 4 à 7, au sujet desquels j'aimerais exprimer mon opposition.

La présidente: Très bien. Vous voulez que les articles 4 à 7 inclusivement soient traités à part.

Le sénateur Joyal: C'est juste.

La présidente: Dans ce cas, chers collègues, les articles 2 et 3 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 4 à 7 sont-ils adoptés?

Le sénateur Joyal: Je le répète, si vous me permettez d'intervenir, j'aimerais que mon opposition à ces articles soit consignée au compte rendu des délibérations du comité.

La présidente: Très bien.

Les articles 4 à 7 sont-ils adoptés? Nous allons consigner au compte rendu des délibérations du comité l'opposition du sénateur Joyal à l'adoption de ces quatre articles.

Le sénateur Grafstein: Peut-être que le sénateur Joyal pourrait prendre une minute pour nous expliquer la teneur de son objection; de cette façon, nous pourrions juger si nous sommes d'accord avec lui ou pas.

Le sénateur Joyal: Avec votre permission, comme je l'ai déjà indiqué à l'occasion de la discussion et des échanges que nous avons eus avec la ministre de la Justice, Mme McLellan, il y a, concernant nos deux systèmes juridiques, le système de droit civil

and the common law system that is in Ontario and in British Columbia — there are two cases that question the validity of a definition of "marriage" as the one that is included in clause 5 of the bill.

My suggestion was, since this is the first step of harmonization and the bill will be followed by others, to stand the harmonization on that issue until we get the final decision of the Canadian court on this.There is no urgency at this point to deal with clauses 4 to 7.

Taking into account the 1999 decision of the Supreme Court of Canada in *M. v. H.*, I am of the opinion that there is a presumption in the definition at clause 5 that is not constitutional according to section 15 of the Canadian Charter of Rights — that is, the principle of equality and the benefit that issues therefrom. My suggestion in this regard is that we stand that aspect of the bill because at this point the courts in both systems are seized with that decision.

The Chairman: Is there any further debate on this point?

Senator Beaudoin: If I remember correctly, this objection was set aside by one of our experts, in the sense that it is true that it is before the court but it is not related. I do not remember exactly what was said. I do remember that it is in this proposed act for certain purposes. However, if ever we must change the law of the land on this it will be in another statute that it will be done.

It is a question of procedure. I understand your point of view completely. I have the greatest respect for it, but I thought that after the hearing we were agreed, at least a certain majority here, to vote on those certain clauses as they are.

Senator Joyal: I would not, in any way whatsoever, stop my colleague from supporting those clauses of the bill. Personally, I am of the opinion that the interpretation that should be given to *M. v. H.* on the principle of equality covers not only the definition of common law couples but of married couples. It is on that basis that I sustain that this interpretation of clause 5, as it is stated in the Bill S-4, is not valid according to section 15 of the Charter. That is my essential point.

Since that issue is in front of the Court of Appeal as a reference from the British Columbia Lieutenant Governor in Council, and it is expected that it will go to court sooner rather than later, I submit that at this point it would be more advisable to stand this harmonization on that issue of marriage.

The Chairman: Are we ready for the question?

Shall clauses 4 to 7 carry then? All in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Senator Joyal.

et le système de common law — c'est-à-dire le système de droit civil au Québec et le système de common law en Ontario et en Colombie-Britannique — deux causes où l'on remet en question la validité de la définition de «mariage» qui figure à l'article 5 du projet de loi.

Ce que j'ai suggéré alors, c'était que nous reportions à plus tard l'harmonisation sur cette question jusqu'à ce que le tribunal canadien ait rendu sa décision finale à cet égard, vu que nous n'en sommes qu'à la première étape du processus d'harmonisation et que ce projet de loi sera suivi par d'autres de même nature. Il n'est pas urgent de statuer dès maintenant sur les articles 4 à 7.

Compte tenu de l'arrêt de 1999 de la Cour suprême dans le pourvoi *M. c. H.*, je suis d'avis qu'il y a, dans la définition contenue à l'article 5, une présomption d'inconstitutionnalité étant donné que cette définition pourrait aller à l'encontre de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés — qui établit le principe du droit à l'égalité et aux avantages qui en découlent. Ce que je propose à ce sujet, c'est que nous reportions à plus tard notre examen de ce volet du projet de loi, étant donné que les tribunaux des deux systèmes sont actuellement saisis de la question et devront rendre une décision à cet égard.

La présidente: Y a-t-il d'autres discussions à ce sujet?

Le sénateur Beaudoin: Si je me souviens bien, cette objection n'a pas été retenue par l'un de nos experts, en ce sens que, bien que les tribunaux soient saisis de la question, celle-ci n'a pas de lien avec l'objet du projet de loi. Je ne me souviens pas exactement de ce qu'on en a dit, mais je crois me rappeler que ces dispositions ont été incluses dans le projet de loi pour des raisons bien précises. Si jamais nous devions toutefois modifier la législation à cet égard, ce serait dans une autre mesure législative.

Il s'agit là d'une question de procédure. Je comprends parfaitement votre point de vue. Je le respecte au plus haut point, mais je croyais qu'après l'audience, nous avions convenu, au moins une certaine majorité d'entre nous, que nous nous prononcerions sur les articles en question tels quels.

Le sénateur Joyal: Je ne voudrais en aucune façon empêcher mon collègue d'appuyer ces articles du projet de loi. Personnellement, je suis d'avis qu'il faut interpréter l'arrêt *M. c. H.* sur le principe de l'égalité comme s'appliquant non seulement à la définition de conjoint de fait mais aussi à celle de couple marié. C'est sur cette base que je soutiens que l'interprétation qu'en donne l'article 5 du projet de loi S-4 n'est pas valide au sens de l'article 15 de la Charte. C'est là, essentiellement, le point que je veux faire valoir.

Étant donné que le lieutenant-gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique a renvoyé la cause devant la Cour d'appel et que le tribunal l'examinera probablement incessamment, j'estime que nous serions mieux avisés pour le moment de reporter cette harmonisation sur la question du mariage.

La présidente: Sommes-nous prêts à passer au vote?

Les articles 4 à 7 sont-ils adoptés? Quels sont ceux qui sont en faveur de leur adoption?

Des voix: D'accord.

La présidente: Y en a-t-il qui s'y opposent? Sénateur Joyal.

Senator Cools: I agree.

The Chairman: You are opposed?

Senator Grafstein: No, I am not opposed. When a senator raises a substantive issue of constitutional law and says that a provision with which we are dealing contravenes that, the position that I have taken in the past on several bills in the Senate, as you are aware, would be to abstain. I have not had an opportunity to fully explore this, so I cannot come to an independent opinion; however, when Senator Joyal, or any other member of this committee, has substantive issues it causes me concern. I will not intervene with the vote because I have not satisfied myself that I agree with the constitutional issue. In the absence of that, I will abstain.

The Chairman: Perhaps we will do a roll call, then.

Senator Cools: I am trying to clarify exactly where we are.

The Chairman: We are voting on clauses 4 to 7, which are the clauses that deal with marriage.

Senator Cools: Have we voted on clauses 1 to 3?

The Chairman: We have voted on clauses 2 and 3.

Senator Cools: We are holding, as usual, on clause 1, and we have voted on clauses 2 and 3.

The Chairman: Yes.

Senator Cools: We are about to vote on clause 4.

The Chairman: We are about to vote on clauses 4 to 7.

Senator Cools: Thank you.

The Chairman: These are the clauses at the bottom of page 2, on marriage.

Senator Cools: I am in support of those.

The Chairman: Since there is debate we should, perhaps, have a roll call. Shall clauses 4 to 7 carry?

Ms Jill Anne Joseph, Clerk of the Committee: Senator Milne?

The Chairman: Agreed.

Ms Joseph: Senator Beaudoin?

Senator Beaudoin: Agreed.

Ms Joseph: Senator Buchanan?

Senator Buchanan: Agreed.

Ms Joseph: Senator Cools.

Senator Cools: Agreed.

Ms Joseph: Senator Fraser?

Senator Fraser: Agreed.

Le sénateur Cools: D'accord.

La présidente: Vous vous y opposez?

Le sénateur Grafstein: Non, je ne m'y oppose pas. Quand un sénateur soulève une objection de fond d'ordre constitutionnel et affirme qu'une disposition que nous examinons est anticonstitutionnelle, j'opte généralement pour m'abstenir, comme je l'ai fait par le passé, vous le savez très bien, à propos de plusieurs projets de loi qui étaient à l'étude au Sénat. N'ayant pas été en mesure d'explorer à fond cette question, je ne saurais exprimer une opinion en pleine connaissance de cause; cependant, quand le sénateur Joyal, ou tout autre membre du comité, soulève une objection de fond, je m'interroge. Je ne vais pas me prononcer sur cette question, car je ne sais trop si je souscris à cette objection d'ordre constitutionnel. Dans les circonstances, je vais donc m'abstenir.

La présidente: Dans ce cas, nous devrions peut-être procéder par appel nominal.

Le sénateur Cools: J'aimerais qu'on me dise où nous en sommes exactement.

La présidente: Nous votons sur les articles 4 à 7, qui portent sur le mariage.

Le sénateur Cools: Avons-nous voté sur les articles 1 à 3?

La présidente: Nous avons voté sur les articles 2 et 3.

Le sénateur Cools: Nous réservons, comme nous le faisons habituellement, l'article 1, et nous avons voté sur les articles 2 et 3.

La présidente: Exactement.

Le sénateur Cools: Nous nous apprêtons à voter sur l'article 4.

La présidente: Nous nous apprêtons à voter sur les articles 4 à 7.

Le sénateur Cools: Merci.

La présidente: Il s'agit des articles qui se trouvent au bas de la page 2 et qui portent sur le mariage.

Le sénateur Cools: Je suis en faveur de l'adoption de ces articles.

La présidente: Puisque ces articles ne font pas consensus, peut-être devrions-nous les mettre aux voix par appel nominal. Les articles 4 à 7 sont-ils adoptés?

Mme Jill Anne Joseph, greffière du comité: Sénateur Milne.

La présidente: D'accord.

Mme Joseph: Sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: D'accord.

Mme Joseph: Sénateur Buchanan.

Le sénateur Buchanan: D'accord.

Mme Joseph: Sénateur Cools.

Le sénateur Cools: D'accord.

Mme Joseph: Sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser: D'accord.

Ms Joseph: Senator Grafstein?

Senator Grafstein: Abstain.

Ms Joseph: Senator Joyal?

Senator Joyal: Opposed.

Ms Joseph: Senator Moore?

Senator Moore: Agreed.

Ms Joseph: Senator Gustafson?

Senator Gustafson: Abstain.

Ms Joseph: Senator Pearson?

Senator Pearson: Agreed.

The Chairman: Clauses 4 to 7 are carried.

Shall clauses 8 to 178 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Therefore, clauses 8 to 178 carry.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the preamble carry?

Senator Grafstein: I have tabled a motion with the clerk. Perhaps I will take a minute or two to speak to it. It is not a difficult motion; essentially, the purpose of the motion is to delete the preamble.

There are a number of grounds for proceeding in this way. First, having reviewed the evidence, I have come to the conclusion that it seems clear that the preamble, based on the evidence that we received and the comments from honourable senators, is not a simple statement. It is a statement that is there for reasons, according to the department and to the officials, and I will not attribute those reasons but they include some political reasons, and so on.

My experience as a lawyer and counsel, in reviewing legislation, is that the usual practice in the common law — and I am speaking from my common law experience — is that a preamble is not normally put into a statute. It is not put into a statute because a statute speaks for itself. We have been told, luckily, by the department last week, that the bill will not be in any way, shape or form hindered by the absence of the preamble. At the March 22, 2001 meeting of this committee, Senator Moore asked the following question:

> Am I correct in saying that it would not matter to you if any of those amendments were made or not?

Mr. DeMontigny's answer to that question was as follows:

> It would not change the substance of the bill. We say that with all confidence. The bill deals with harmonizing the federal statutes with Quebec's new Civil Code, and the preamble is there only to explain and to give context to this exercise — nothing more, nothing less.

Mme Joseph: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Je m'abstiens.

Mme Joseph: Sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: Contre.

Mme Joseph: Sénateur Moore.

Le sénateur Moore: D'accord.

Mme Joseph: Sénateur Gustafson.

Le sénateur Gustafson: Je m'abstiens.

Mme Joseph: Sénateur Pearson.

Le sénateur Pearson: D'accord.

La présidente: Les articles 4 à 7 sont adoptés.

Les articles 8 à 178 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Donc, les articles 8 à 178 sont adoptés.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le préambule est-il adopté?

Le sénateur Grafstein: J'ai déposé une motion à ce sujet auprès de la greffière, et je devrais peut-être prendre une minute ou deux pour vous en parler. Il ne s'agit pas d'une motion compliquée; essentiellement, elle a pour objet de supprimer le préambule.

Il y a un certain nombre de motifs qui militent en ce sens. D'abord, après avoir passé en revue les témoignages, j'en suis venu à la conclusion qu'il apparaît clair que le préambule, d'après les observations qu'ont formulées certains témoins et sénateurs, n'est pas un simple énoncé de principes. Il est là pour des raisons précises, comme l'ont confirmé le ministère et ses fonctionnaires, raisons dont certaines sont d'ordre politique et sur lesquelles je ne vais pas m'attarder.

Normalement, en common law, du moins d'après mon expérience en ma qualité d'avocat et de conseiller juridique ayant été appelé à examiner des lois, notamment de common law, les lois ne comportent pas de préambule, car elles sont en elles-mêmes explicites. Heureusement, le ministère nous a dit, la semaine dernière, que le projet de loi ne souffrirait en aucune façon de l'absence de ce préambule. À la séance du 22 mars dernier, le sénateur Moore a posé la question suivante:

> Ai-je raison de dire qu'il vous importerait peu que l'un ou l'autre de ces amendements soient adoptés ou non?

Voici ce qu'a répondu M. DeMontigny:

> Cela ne changerait en rien la substance du projet de loi. Nous en sommes persuadés. Le projet de loi porte sur l'harmonisation des lois fédérales avec le nouveau Code civil du Québec, et le présent préambule n'est là que pour expliquer dans quel contexte s'inscrit cet exercice, rien de plus, rien de moins.

Essentially, we have voted, a bill and the preamble, in effect, does not change what we have done. The usual practice under the common law — and I see some senators nodding in agreement — is that where you see a preamble is usually when the proposers of the bill wish to give interpretative direction to the application of the bill.

Let me give you some concrete examples. One example is under the Broadcasting Act, with respect to the CRTC, for example. There is normally a preamble in order to give direction to the CRTC, a regulatory tribunal, as to what goals they should pursue. The same applies to the National Transportation Act. There are a number of acts where the government seeks to give direction, either by direct order in council or by general direction, to say that Parliament believes when you sit down and interpret something you should follow these particular goals and these priorities. That is not the case here. It is not necessary here. We have been told by the department that it is not necessary here.

Then we go to the evidence and we find that the evidence is conflicted, where some say that a word or expression means one thing and others say it means something else.

As a matter of fact, Senator Moore has just brought to my attention something that I had not seen before. If you look at the fourth "whereas" under the preamble to the bill, it reads:

> WHEREAS the full development of our two major legal traditions gives Canadians a window on the world and facilities exchanges with the vast majority of other countries;

It does not mean anything, honourable senators, which brings me to my next point.

According to Erskine May and Beauchesne, when you deal with legislation, be it preambles or amendments, there must be two tests. It must be intelligible, according to Erskine May, at page 346 of the 22nd edition; and, second, there must be an internal consistency. That also is supported by Beauchesne, which essentially states that the reason for the preamble is the intended purpose, that it is not there to make a descriptive statement but rather for a purpose.

We then have the dispute about the meanings of particular words. We will deal with an amendment that Senator Joyal will bring forward in a moment, but it strikes me that we have a huge division in this committee, as well as with the evidence, as to what those words mean.

"Distinct society" can mean something to some people, while "unique society" means something else. There is an inconsistency, a substantive inconsistency, based on the evidence given by the

Essentiellement, nous nous sommes prononcés sur le fond du projet de loi, et, à vrai dire, le préambule ne change rien à ce que nous avons fait. Ce qu'on constate habituellement en common law — et je vois certains sénateurs hocher de la tête en signe d'approbation —, c'est qu'on rédige un préambule quand les auteurs d'un projet de loi veulent donner aux personnes qui auront à faire appliquer la loi en question des indications concernant son interprétation.

Permettez-moi de vous illustrer concrètement mon propos en vous donnant l'exemple de la Loi sur la radiodiffusion, qui régit le CRTC. Cette loi comporte normalement un préambule pour indiquer au CRTC, un tribunal administratif, quels objectifs il doit poursuivre. Il en va de même dans le cas de la Loi sur les transports nationaux. Ainsi donc, il y a un certain nombre de lois où le gouvernement prend soin d'imprimer une orientation, soit directement par décret, soit par énoncé de principes généraux, d'affirmer que le Parlement tient à ce qu'on prenne en considération tels priorités ou objectifs particuliers dans l'interprétation desdites lois. Il n'en est rien dans ce cas-ci. Le préambule ici n'est pas nécessaire. Le ministère nous a fait savoir qu'il ne l'est pas.

Et voilà qu'à l'examen, nous nous rendons compte que les témoignages que nous avons entendus concernant l'interprétation à donner au contenu de ce préambule sont parfois contradictoires, certains ne donnant pas le même sens que d'autres à tel mot ou telle expression.

D'ailleurs, le sénateur Moore vient de porter à mon attention un élément qui m'avait échappé jusque là, le quatrième «attendu» du préambule, qui dit ceci:

> Attendu que le plein épanouissement de nos deux grandes traditions juridiques ouvre aux Canadiens une fenêtre sur le monde et facilite les échanges avec la grande majorité des autres pays;

Or, cela ne veut rien dire, chers collègues, ce qui m'amène à mon prochain point.

D'après Erskine May et Beauchesne, le libellé de tout texte législatif, qu'il s'agisse d'un préambule ou d'un amendement, doit satisfaire à deux exigences. D'après Erskine May, à la page 346 de la 22e édition, premièrement, le texte doit être intelligible, et, deuxièmement, il doit y avoir cohérence interne entre ses divers éléments. Beauchesne abonde dans le même sens en affirmant essentiellement qu'un préambule doit être rédigé dans un but précis; il ne doit pas constituer un simple énoncé descriptif.

Puis, il y a les discussions concernant l'interprétation à donner à certains mots. Ainsi, je suis frappé par les énormes divergences qui se manifestent au sein de notre comité, de même que chez les témoins que nous avons entendus, en ce qui a trait à la signification de certains mots. Un bel exemple de telles divergences, c'est la motion d'amendement qu'a présentée le sénateur Joyal sur laquelle nous allons nous pencher dans un moment.

Pour certaines personnes, «société distincte» veut dire une chose et «société unique», autre chose. Il y a, si l'on se fonde sur le témoignage du ministère, une incohérence, une incohérence de

department to say that they adopted this preamble for two reasons – first, because it was a resolution of Parliament.

If you turn to the resolution of Parliament that was adopted, it is not the same one. There they talk about distinct society, and here the preamble talks about unique society. The words "distinct" and "unique" are quite different. I pointed out that the Oxford dictionary defines "distinct" as meaning different and "unique" as meaning unequalled. They are different words. Again, there is not an internal consistency based on the rationale for these particular statements.

Then we get to the question of interpretation. For anyone to say that a legal document will not have any impact is something else. Again, the department, on the one hand, supports those who believe that an interpretation is in the recital, and others. The testimony is indecisive about that. However, it is certainly clear to me and to others who know about this. At a March 22, 2001 meeting of this committee, Mr. DeMontigny, in response to a question by Senator Cools, said the following:

> As for your first question, maybe I have not expressed myself clearly enough. I do not think I have ever said that preambles have no legal consequences. They do sometimes have legal consequences in that they are used, if there is ambiguity in the substance of the law, to interpret problematic words, sentences and sections.

That is a proper statement, namely, that the preamble is used by the courts as a directive on how to apply the law if there is a conflict.

Here is where the internal consistency arises. On the one hand, we have within the substance of the bill itself – clearly this is the intent by the drafters, there is no question about this. The bill says "to harmonize," to bring together different concepts.

The bill goes further than that, which is much more interesting, under clause 8. Again, I want to thank the officials for saying this. They say there is something new here, which is not to deal with, in effect, two solitudes or "distinct" societies. The drafters are trying to set up a new notion — I do not like using the word hybrid; the word is bijural — which is taking the two jurisprudential systems and trying to merge them in a way that is not offensive to either. That is a laudable objective. That is the purpose of clause 8, namely, to change the Interpretation Act, to make a new measure of interpretation based on bijural concepts.

Therefore, I come to the conclusion that if the recitals are not clear they may be divisive. The recitals may be inconsistent with the heart of the legislation and may, in fact, provoke misinterpretations. If the preamble is deleted, the bill will speak for itself. The courts will be guided by proposed section 8 — which I believe is somewhat inconsistent with the preamble —

fond, dans le fait qu'on dise qu'on a rédigé ce préambule pour deux motifs: premièrement, pour assurer la concordance avec une certaine résolution qu'a adoptée le Parlement.

Si on examine cette résolution du Parlement, on constate que sa teneur est différente. Il y est question de «société distincte», alors que, dans ce préambule, on parle plutôt de «société unique». Les mots «distincte» et «unique» ont un sens très différent. J'ai fait remarquer que, selon le dictionnaire Oxford, «distinct» signifie «différent» et «unique» signifie «qui n'a pas son pareil». Ce sont des mots qui n'ont pas la même signification. C'est donc dire qu'il n'y a pas de cohérence interne dans la raison d'être de ces deux énoncés.

Le deuxième motif est d'en faire un outil d'interprétation, ce qui contredit le point de vue de ceux qui disent que ce préambule n'aura aucun impact sur le plan juridique. Là encore, le ministère est de l'avis à la fois de ceux qui croient qu'un préambule sert à interpréter la loi et de ceux qui pensent le contraire. Les témoignages que nous avons entendus ne nous permettent pas non plus de trancher. Cependant, comme d'autres qui s'y connaissent bien en la matière, j'ai personnellement une idée claire de ce qu'il en est. À notre séance du 22 mars dernier, M. DeMontigny, en réponse à une question du sénateur Cools, a affirmé ce qui suit:

> En ce qui a trait à votre première question, peut-être ne me suis-je pas exprimé assez clairement. Je ne crois pas avoir jamais dit que les préambules n'étaient d'aucune utilité sur le plan juridique. Ils ont une telle utilité, car, en cas d'ambiguïté concernant la substance d'une loi, ils servent à interpréter les mots, les phrases et les sections qui posent problème.

Voilà qui affirme on ne peut plus clairement que les tribunaux se servent des préambules comme de guides pour faire appliquer la loi en cas de litige.

Voici ce à quoi tient la cohérence interne du projet de loi. D'une part, le fond même du projet de loi indique... de toute évidence c'est là l'intention du législateur, il n'y a aucun doute là-dessus. Le projet de loi a expressément pour objet d'«harmoniser», de faire concorder, des concepts différents.

Ce qui est beaucoup plus intéressant encore, c'est que le projet de loi, à l'article 8, est même plus explicite à cet égard. Je tiens à remercier de nouveau les fonctionnaires du ministère d'avoir dit qu'il y a dans ce projet de loi un élément nouveau, qui n'a en réalité rien à voir avec les notions de deux solitudes ou de sociétés «distinctes». Les rédacteurs du projet de loi cherchent à implanter une nouvelle façon de rédiger les lois, non pas hybride, car je n'aime pas ce mot — bijuridique est le terme exact —, qui consiste à tenter d'amalgamer les deux systèmes juridiques sans que l'un prenne le pas sur l'autre. Il s'agit là d'un objectif digne de louanges. Voilà quel est l'objet de l'article 8, à savoir modifier la Loi d'interprétation, proposer un nouvel outil d'interprétation fondé sur des concepts bijuridiques.

C'est pourquoi j'en viens à conclure que, si le préambule n'est pas clair, il risque d'engendrer la division. Il se peut que le préambule ne concorde pas avec le fond de la mesure législative et qu'en fait, il donne lieu à de fausses interprétations. Si on le supprime, le projet de loi ne comportera aucune ambiguïté. Les tribunaux s'inspireront de l'article 8 projeté — qui, selon moi, ne

which is to proceed on the bijural principle, and ultimately end up with the harmonization of the two systems under the federal law.

I was not here for last Thursday's meeting, Madam Chairman. You said the following, and it is not clear to me.

The Chairman: Just to wrap up, would it be fair to say, Mr. DeMontigny, since this whole project is designed to clarify federal law, it is the purpose of the bill to eliminate any ambiguity in the federal law and that, therefore, the preamble is only there to set out the appropriate context and is unlikely to be used?

Mr. DeMontigny: I think you are absolutely right.

I do not think it is here to clarify federal law, nor is it here to eliminate ambiguity in federal law. The statement of the principle is to harmonize federal law.

I am not being critical of you, Madam Chairman. What you have summed up indicates the difficulty that people will have when they look at this preamble, which is that it is not as clear as we would like it to be. Senators have a duty to themselves, as well as to the regions that they represent, to remove ambiguities from proposed law and those areas that will open up greater ambiguity. I believe the preamble will do this. We will end up with a clear-cut statement that this is to harmonize a particular bill with clear directions to the court based on the proposed act itself as to how it should be interpreted as to opposed to having a conflict that could occur if the recital is there.

I will not go through the other comments about why the recital is there. I am sure Senator Joyal and others will do that.

Hence, I move a simple amendment, as follows:

That Bill S-4 be amended:

(*a*) on page 1, by deleting the preamble; and

(*b*) in the English version of the enacting clause, on page 2, by replacing line 1 with the following:

"Her Majesty, by and."

The Chairman: Senator Grafstein has moved his motion in amendment and we are now open for discussion.

Senator Beaudoin: There is a disagreement right at the beginning. It is not the purpose of the bill to harmonize civil law and common law. That is not the bill's purpose. Civil law is the private law in Quebec. Common law is the law in all the others province at the private level. This will remain. It has been like that since Confederation. In Quebec, it has been like that since the Quebec Act.

What is this bill doing? This bill is harmonizing the federal law with the civil law of the Province of Quebec, period.

Senator Grafstein: No. Go on, please.

concorde pas tout à fait avec le préambule — qui vise à faire accepter comme base le principe du bijuridisme et à en venir à harmoniser les deux systèmes juridiques dans le droit fédéral.

Je n'étais pas présent, madame la présidente, à la séance de jeudi dernier. Vous y avez fait l'affirmation suivante, qui n'est pas claire à mes yeux.

La présidente: Simplement en guise de conclusion, serait-il juste de dire, monsieur DeMontigny, qu'étant donné que ce que l'on vise dans tout ce processus, c'est de clarifier le droit fédéral, le projet de loi a pour objet d'en éliminer toute ambiguïté, et que, partant, le préambule n'est là que pour situer le projet de loi dans son contexte et ne servira probablement jamais?

M. DeMontigny: Je crois que vous avez tout à fait raison.

Je ne crois pas que ce processus ait pour objet de clarifier le droit fédéral, ni d'y dissiper toute ambiguïté, mais simplement d'harmoniser le droit fédéral.

Si je vous cite ici, madame la présidente, ce n'est pas pour vous critiquer. Votre conclusion illustre la difficulté que pourra causer la prise en considération de ce préambule, du fait qu'il n'est pas aussi clair qu'on voudrait bien qu'il le soit. Les sénateurs ont le devoir envers eux-mêmes, de même qu'envers les gens des régions qu'ils représentent, de supprimer du projet de loi toute ambiguïté qu'il pourrait comporter et tout élément qui pourrait prêter à équivoque. Je crois que c'est précisément ce que fera ce préambule. Plutôt que de conserver un préambule qui risque d'engendrer des divergences d'interprétation, nous devrions donc ne retenir que le corps proprement dit du projet de loi, dans lequel il est nettement établi que l'objet de la loi est l'harmonisation et qui indique clairement aux tribunaux comment en interpréter le contenu.

Je ne prendrai pas soin de réfuter les autres arguments qui ont été avancés pour justifier le maintien du préambule. Je suis certain que le sénateur Joyal et d'autres s'en chargeront.

Je propose donc l'amendement tout simple que voici:

Que le projet de loi S-4 soit modifié:

a) aux pages 1 et 2, par suppression du préambule;

b) dans la version anglaise de la formule d'édiction, à la page 2, par substitution, à la ligne 1, de ce qui suit:

«Her Majesty, by and».

La présidente: Le sénateur Grafstein ayant proposé sa motion d'amendement, la discussion est maintenant ouverte.

Le sénateur Beaudoin: Je suis en désaccord avec vous sur les prémisses mêmes de votre argumentation. Le projet de loi n'a pas pour objet d'harmoniser le droit civil et la common law. Ce n'est pas là l'objet de ce projet de loi. Le droit civil est le droit privé du Québec. La common law est le droit privé dans toutes les autres provinces. Il en demeurera ainsi. Il en a été ainsi depuis le début de la Confédération. Au Québec, il en est ainsi depuis l'Acte de Québec.

Que fait ce projet de loi? Il harmonise le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec. Un point, c'est tout.

Le sénateur Grafstein: Non. Poursuivez, je vous prie.

Senator Beaudoin: I have the greatest respect for your thesis.

Senator Grafstein: We have already approved the title. Just continue.

Senator Beaudoin: Please, give me a chance to say what I want to say and what the law, in my opinion, is saying.

The bill is to harmonize the federal law with the civil law of the Province of Quebec and to modify certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law system.

Civil law will remain civil law; common law will remain common law. However, the federal statutes, the federal laws of Canada, will be harmonized with the genius of the civil law in Quebec, as it is already harmonized with the common law genius in the other provinces. It is beautiful. I do not see any problem at all. We should have had this bill for a long time.

[*Translation*]

I congratulate the officials for having drafted that bill quite correctly. A preamble, in my opinion, may be there or not be there. It would be so unfortunate not to have that preamble in the bill, the first, since the beginning of the Confederation of Canada, to harmonize the federal legislation with the Civil Code of Quebec.

Not only do I support the preamble, but I am also very pleased that there is one. Do not forget that we are making history now. Civil law, the French civil laws, was reintroduced in Quebec by the British Parliament in 1774. It may be one of the reasons why our ancestors remained loyal to the British Crown instead of joining the Americans. I think it was the case.

Finally, it is a law, a bill which is in the heart of history. So, that a bill like this one be preceded by a preamble stems from the very nature of things. This is an historical bill.

I am not discussing the terminology here. That has already been done. I think that each one of the whereas has its own rationale, including the second one where it is clearly said that this harmonization is for the Province of Quebec and that our Constitution grants the Province of Quebec some legislative powers, namely under clause 92.13. It says that the harmonious interaction of federal legislation and provincial legislation is essential.

I want to come back on the concept. The intent is not to change the civil law and the common law. It is not to harmonize civil law with common law. The intent is to harmonize the federal legislation with the civil law system of the Province of Quebec. There is already some harmonization with the common law of the other provinces. I hope that civil law and common law systems will remain as they are. They are the two finest systems in the world. That is stated in the preamble. The intent is not to harmonize the two systems, but to harmonize the federal legislation with the Civil Code of Quebec and that is what the preamble says.

Le sénateur Beaudoin: J'ai le plus grand respect pour votre thèse.

Le sénateur Grafstein: Nous avons déjà adopté le titre. Allez-y, continuez.

Le sénateur Beaudoin: S'il vous plaît, laissez-moi la chance de dire ce que je veux dire et ce que la loi, à mon avis, dit.

Le projet de loi a pour objet d'harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et de modifier certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

Le droit civil demeurera le droit civil et la common law, la common law. Cependant, les lois fédérales, les lois fédérales du Canada, seront harmonisées avec le génie du droit civil au Québec, tout comme elles sont déjà harmonisées avec le génie de la common law dans les autres provinces. C'est merveilleux. Je n'y vois aucun problème. Il y a fort longtemps que nous aurions dû faire adopter un tel projet de loi.

[*Français*]

Je félicite les fonctionnaires, qui ont très bien rédigé ce projet de loi. Un préambule, à mon avis, peut exister et peut ne pas exister. Il serait bien dommage de ne pas avoir ce préambule dans une loi, la première depuis la Confédération du Canada, qui harmonise les lois fédérales au Code civil de la province de Québec.

Non seulement j'appuie le préambule, mais aussi je me félicite qu'il y en ait un. N'oubliez pas que l'on est en pleine histoire. Le droit civil, les lois civiles françaises ont été réintroduites au Québec, en 1774, par le Parlement britannique. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles nos ancêtres sont restés fidèles à la Couronne britannique au lieu d'aller rejoindre les Américains; je pense que c'est le cas.

Enfin, c'est un statut, un projet de loi qui baigne dans l'histoire. Alors qu'un projet de loi comme celui-là soit précédé d'un préambule relève de la nature même des choses. C'est un projet de loi historique.

Je ne discute pas ici de la terminologie. On l'a déjà fait. Je pense que tous les attendus se justifient, y inclus le deuxième où on dit très clairement que c'est pour la province de Québec, et que la province de Québec a des pouvoir constitutionnels dans notre Constitution, entre autres, l'article 92.13. On dit qu'une harmonisation harmonieuse de la juridiction fédérale et provinciale s'impose.

Je reviens au concept. On ne change pas le droit civil et la common law. On n'harmonise pas le droit civil à la common law. On harmonise les lois fédérales au système de droit civil de la province de Québec. Il y a déjà une certaine harmonisation à la common law des autres provinces. J'espère que le système civil et de common law demeureront comme ils sont. Ce sont les deux plus beaux régimes au monde. On le dit dans le préambule. On n'harmonise pas les deux systèmes. On harmonise les lois fédérales au Code civil du Québec et c'est ce que le préambule dit.

Finally — and I do not want to take hours and hours to explain it —, that is the first bill of that nature. Others will follow. For the first time since the Confederation, we are going to harmonize the federal legislation with the Civil Code, which has its proper genius, just like the common law has its own genius.

I do not see why we should vote against that preamble. I know that some people maintain that the second whereas could be different. It could be. I have a good knowledge of the history of my country, hopefully. For me, that preamble mirrors properly the great values of Canada and of each one of its provinces. I am going to vote in favour of the retention of the preamble.

[*English*]

Senator Pearson: I must speak to this as a non-lawyer. Most Canadians are non-lawyers. Therefore, insofar as laws are something that we are supposed to be aware of and educate ourselves about, perhaps being a non-lawyer is not a bad thing in this particular case. I, too, support the preamble. I support it for a number of reasons, some that concur with what Senator Beaudoin has said. I do think this is an historic event. I think it would be a lost opportunity if there were not a preamble. I think a preamble is an opportunity to educate, to some extent, the people who use the law and the public in general.

I find that the most persuasive and interesting presentations that we have had in listening to the witnesses was the description about the impact that this harmonization exercise will have on the wider world. For me, this is an important preamble in terms of opening the window to the wider world. The fact that we have both civil law in English and in French and common law in English and in French and that we found in federal law that capacity to harmonize and absorb the genius of both systems or respond in a different way to the genius of both systems is exciting. I found those professors who described how that would be useful internationally impressive. That is an important thing.

When I return to this question of unique character, I found the professor who described to us what "society" is to be impressive. A society is people who are kept together by certain kinds of bonds. If you live in the Province of Quebec, it does not matter whether you are English or French. That is not the issue. If you live in the Province of Quebec, your private interactions are guided by the civil law. The same is not so if you live in the Province of Ontario. There is no other society in Canada, in any Canadian province — and they mentioned both the Province of Quebec and Quebec society — that has that characteristic. Therefore, for me, it is unique.

Hence, I would find it hard — and I would certainly not try to describe the exact characteristics that are different in those who are governed by the Civil Code from those who are governed by

Enfin, je ne veux pas prendre des heures et des heures à l'expliquer. C'est le premier projet de loi de cette nature. Il y en aura d'autres. Pour la première fois depuis la Confédération, on harmonise les lois fédérales au Code civil, qui a son génie propre, comme la common law a son génie propre.

Je ne vois pas pourquoi on voterait contre ce préambule. Je sais que certains prétendent que le deuxième attendu pourrait être différent. Il pourrait l'être. J'espère que je connais bien l'histoire de mon pays. D'après moi, cela reflète bien les grandes valeurs du Canada et de chacune de ses provinces. Je vais voter pour qu'on retienne le préambule.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: Je vais intervenir en ma qualité de non-avocate. La plupart des Canadiens ne sont pas avocats. Par conséquent, pour autant que les lois sont des choses que nous sommes censés connaître et inclure dans notre éducation, il n'est peut-être pas mauvais que je ne sois pas avocate dans les circonstances. Je suis moi aussi en faveur du maintien du préambule, et ce, pour un certain nombre de raisons, dont certaines sont analogues à celles qu'a exposées le sénateur Beaudoin. Comme lui, je crois qu'il s'agit là d'un événement historique. Je crois que nous y perdrions quelque chose en ne maintenant pas le préambule. Il me semble que le préambule offre une occasion d'éduquer, si l'on peut dire, les gens qui auront à utiliser cette loi et la population en général.

Je trouve que les propos les plus convaincants et les plus intéressants que nous ayons entendus de la part de témoins sont ceux qui portaient sur la description de l'impact que cette harmonisation aura sur notre ouverture au monde extérieur. Selon moi, ce préambule est important parce qu'il souligne que cette harmonisation nous ouvre une fenêtre sur le monde. Il est fascinant de constater que nous avons à la fois le droit civil en anglais et en français et la common law en anglais et en français et que nous avons trouvé dans le droit fédéral le moyen d'harmoniser et d'assimiler le génie des deux systèmes et d'adapter le droit fédéral en fonction du génie de l'un et l'autre de ces deux systèmes. Les propos des professeurs qui ont décrit la façon dont cet atout peut être utile sur la scène internationale m'ont impressionnée. C'est quelque chose d'important.

Quant à cette question du caractère unique, j'ai été fascinée par ce qu'a dit un de ces professeurs à propos de ce que signifie le mot «société». Une société, c'est un ensemble de personnes qui sont unies par certains types de liens. Si vous demeurez dans la province de Québec, il importe peu que vous soyez anglophone ou francophone. Là n'est pas la question. Si vous demeurez dans la province de Québec, vos interactions privées sont guidées par le droit civil, ce qui n'est pas le cas si vous vivez dans la province de l'Ontario. Aucune autre société au Canada, dans aucune des provinces canadiennes — et on a fait mention tant de la province de Québec que de la société québécoise — ne possède cette caractéristique. Par conséquent, il s'agit là, selon moi, d'une réalité unique.

C'est pourquoi j'aurais du mal à décrire — et je n'essaierai certes pas de le faire — les caractéristiques précises qui différencient les gens qui sont régis par le Code civil et ceux qui

common law, but we certainly see it when we look at other legislation that comes in front of us. Things work out somewhat differently in Quebec than they do in the other provinces. Therefore, for me not only does it not trouble me but also I think it is important that we state this. Senator Beaudoin talks about the genius of it. That is it. It is the spirit of it. Otherwise, law does not affect us at all. But law does affect us. We are governed in society — private business, whatever interactions take place — within those different codes. I am happy with it and wish to retain the preamble.

[*Translation*]

Senator Joyal: I listened carefully to Senator Beaudoin's comments. None of us is questioning the purpose of the bill. On the contrary, we did have an opportunity to vote on it at second reading. It would be superfluous to insist on that at this point in time. However, I find it amazing that Senator Beaudoin supports the preamble without recognizing that the problem is essentially related to the concept of the unique character of Quebec society. We know it, we do not have to beat about the bush, that is where lies the problem. I understand the good intentions of Senator Pearson who wants to recognize that Quebec has a Civil Code.

In my opinion, we should proceed the same way as the Canadian Constitution does. It is the reference guide for those who want to recognize the existence of the Civil Code in Quebec and of a magistrature to interpret it. It is clause 98 which says that, and I quote:

[*English*]

> The Judges of the Courts of Quebec shall be selected from the Bar of that Province.

It does not say: "The judges of the courts of Quebec shall be selected from the bar of that province because of the unique character of the Quebec society." The Constitution does not say that. It does not need to say it. A legal text has to be factual neutral.

We all know, Senator Pearson, that the debate over the unique character of Quebec has divided Canadians. In fact, Canadians have voted two times against it. They refused to endorse the Meech Lake Accord. There was some substantial support for it, but at the end it failed. Historians are there to pronounce on it. The Meech Lake Accord was not endorsed, as my colleague Senator Buchanan will remember, not because people were not devoted to it and did not want to achieve constitutional settlement, and so on. I think the people were there in good faith, but it did not materialize. That notion was left pending.

Then there was the Charlottetown Agreement, and Canadians voted against putting that in the Constitution. Canadians have pronounced on this. My submission to you —

sont régis par la common law, mais cette différence nous apparaît manifeste quand, appelés à nous pencher sur d'autres mesures législatives, nous constatons qu'au Québec, les choses se passent en quelque sorte autrement que dans les autres provinces. Or, non seulement cette constatation ne m'inquiète pas, mais, à mon avis, il est important que nous en prenions acte. Le sénateur Beaudoin a parlé du génie propre de chacun de nos deux régimes. Voilà de quoi il s'agit, de rien de moins que de leur esprit respectif. Autrement, ce serait dire que la loi ne nous touche pas du tout. Or, il se trouve que la loi nous touche. En société, nous sommes régis par ces codes différents — les individus comme les entreprises privées, quelles que soient nos interactions. Ce préambule me convient, et j'estime qu'on doit le maintenir.

[*Français*]

Le sénateur Joyal: J'ai écouté attentivement les commentaires du sénateur Beaudoin. Il n'y a personne d'entre nous qui dispute l'objectif du projet de loi. Bien au contraire, nous avons eu l'occasion de se prononcer là-dessus en deuxième lecture. Il est superfétatoire d'insister à cette étape-ci. Je trouve, cependant, extraordinaire que le sénateur Beaudoin appuie le préambule sans reconnaître que la difficulté tient essentiellement au concept de caractère unique de la société québécoise. Nous le savons, il ne faut pas tourner autour du pot, c'est le problème. Je comprends les bonnes intentions du sénateur Pearson de vouloir reconnaître que le Québec a un Code civil.

Selon moi, il faut procéder de la même façon que la Constitution canadienne. Elle est le modèle de référence lorsqu'on veut reconnaître, au Québec, l'existence d'un Code civil et d'une magistrature pour l'interpréter. C'est l'article 98 qui le dit, et je le cite en anglais:

[*Traduction*]

> Les juges des cours du Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province.

On ne dit pas: «Les juges des cours du Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province à cause du caractère unique de la société québécoise.» La Constitution ne dit pas cela. Elle n'a pas besoin de le dire. Un texte de loi se doit d'être factuel et neutre.

Nous savons tous, sénateur Pearson, que le débat sur le caractère unique du Québec a divisé les Canadiens. En réalité, les Canadiens ont voté à deux reprises contre cette notion. Ils ont refusé d'endosser l'Accord du lac Meech. Ce projet d'accord a d'abord recueilli un appui passablement important, mais il a fini par être rejeté. Laissons aux historiens le soin de se prononcer sur cette question. Comme mon collègue, le sénateur Buchanan, s'en souviendra sans doute, si l'Accord du lac Meech n'a pas été adopté, ce n'est pas parce que les Canadiens n'y souscrivaient pas et ne voulaient pas en arriver à un règlement de la question constitutionnelle ou pour quelque autre raison de ce genre. Je crois que les gens ont été de bonne foi, mais l'accord ne s'est pas matérialisé. La question est demeurée en suspens.

Puis il y a eu l'Entente de Charlottetown, et les Canadiens ont alors voté contre l'inclusion de cette notion dans la Constitution. Les Canadiens se sont prononcés sur cet accord. La thèse que je vous?

Senator Pearson: Well —

Senator Joyal: You can say "well," but it does not change an iota the situation of the Quebec province. Quebec still has a Civil Code. They adopted a revised Civil Code in 1984 as being modern and accurate for the perspective of the Quebec government and the Quebec people. At this point in time, we do not need to put it in a bill that is, essentially, an exercise of the federal government's responsibility to reflect both traditions in its legislation. That is the only point I am making at this point.

We know that this is a divisive concept. We are having a debate here; we will have a debate somewhere else. There will be other debates on this very notion until the Canadian people decide to settle it, if they are ever called to do so at some point in the future.

We are not talking about facts here, Senator Pearson. We are talking about political concepts. That is where you and I differ on this. You are talking about the facts — namely, that in Quebec there is a Civil Code and in the other provinces there is the common law fluidity. We recognize that. We are saying that by using only that concept you are making a political statement that is very debatable and has been debated and will continue to be debated. That is where you and I differ.

The Chairman: Fortunately, we are able to disagree in the Senate chamber.

Senator Joyal: I listened to Senator Pearson carefully and I would be very respectful if you will listen to me until I finish.

Senator Cools: It seems to me that we have heard conclusively that there is absolutely no disagreement on the substance of the bill, that there is only disagreement on the question of the preamble. We have also been told that the purpose of preambles is to provide interpretive direction.

If we have total agreement on the substance of the bill — the problem is with the preamble — it would seem to me to be in the interest of goods politics to, perhaps, look at amending the preamble. Senator Grafstein has brought forth an amendment that proposes the deletion of the preamble.

I have heard what Senator Beaudoin has said quite clearly. It is consistent with his opinion on the Charlottetown Agreement. Perhaps that group of constitutional lawyers who approved the Charlottetown Agreement should enter the debate at some point in time. However, it would seem to me, honourable senators, that a lot of good could be had and a lot of bad would be avoided if you would simply agree to delete the preamble.

Senator Fraser: This particular phrase was not taken from the Meech Lake Accord or from the Charlottetown Agreement. It was taken from the Calgary declaration, which was created by the premiers of all the provinces, except Quebec. It was exhaustively debated across the country by ordinary people — not just by

Le sénateur Pearson: Eh bien?

Le sénateur Joyal: Vous pouvez toujours dire «Eh bien», mais cela ne change pas un iota à la situation qui règne dans la province de Québec. Le Québec a encore un Code civil. En 1984, on y a adopté un Code civil révisé qui est censé être moderne et précis du point de vue du gouvernement du Québec et de la population québécoise. À ce moment-ci, nous n'avons pas à inclure cette notion dans un projet de loi qui, essentiellement, constitue un exercice de la responsabilité du gouvernement fédéral qui vise à refléter dans les lois fédérales nos deux traditions juridiques. C'est là le seul point que je veux faire valoir à ce moment-ci.

Nous savons que cette notion est génératrice de division. Nous en débattons ici, et nous en débattrons ailleurs. On en débattra jusqu'à ce que le peuple canadien décide de trancher la question, si jamais il est invité à le faire à un moment donné dans l'avenir.

Nous ne parlons pas de faits ici, sénateur Pearson, mais plutôt de concepts politiques. C'est là que vous et moi divergeons d'opinion sur cette question. Vous parlez des faits — à savoir qu'au Québec, il y a un Code civil et que, dans les autres provinces, il y a la fluidité de la common law. Nous en convenons. Ce que nous disons, c'est qu'en n'utilisant que ce concept, vous prenez position sur une question politique dont nous pourrions débattre longuement, qui a été débattue et qui continuera de l'être. Voilà ce sur quoi vous et moi divergeons d'opinion.

La présidente: Heureusement, nous n'avons pas à être tous du même avis au Sénat.

Le sénateur Joyal: J'ai écouté attentivement ce que le sénateur Pearson avait à dire et je vous serais très reconnaissant de m'écouter également jusqu'à ce que j'aie terminé.

Le sénateur Cools: Il me semble que, d'après ce que nous avons entendu, nous pouvons définitivement affirmer qu'il n'y a absolument pas de désaccord sur la substance du projet de loi, mais seulement sur la question du préambule. On nous a également dit que le préambule d'une loi a pour objet d'en faciliter l'interprétation.

Si nous sommes entièrement d'accord en ce qui concerne la substance du projet de loi — le problème étant en rapport avec le préambule —, il me semblerait politiquement souhaitable que, peut-être, nous envisagions de modifier le préambule. Le sénateur Grafstein a proposé un amendement portant suppression du préambule.

J'ai entendu les arguments très clairs du sénateur Beaudoin. Son point de vue concorde bien avec son opinion concernant l'Entente de Charlottetown. Peut-être que le groupe de constitutionnalistes qui a approuvé l'Entente de Charlottetown devrait éventuellement intervenir dans le débat. Il me semble toutefois, chers collègues, que nous y gagnerions beaucoup et que nous éviterions d'y perdre beaucoup si nous convenions tout simplement de supprimer le préambule.

Le sénateur Fraser: Cette expression ne vient ni de l'Accord du lac Meech ni de l'Entente de Charlottetown. Elle est tirée de la déclaration de Calgary, qui a été rédigée par les premiers ministres de toutes les provinces sauf celui du Québec. Elle a été abondamment débattue dans l'ensemble du pays par des gens

premiers or even just by elected representatives — and won support across the country.

Senator Beaudoin: Let me remind of the famous motion that was adopted by the Senate and the House of Commons. It read as follows:

> Whereas the People of Quebec have expressed the desire for recognition of Quebec's distinct society;
>
> (1) the House recognize that Quebec is a distinct society within Canada;
>
> (2) the House recognize that Quebec's distinct society includes its French-speaking majority, unique culture and civil law tradition;
>
> (3) the House undertake to be guided by this reality;
>
> (4) the House encourage all components of the legislative and executive branches of government to take note of this recognition and be guided in their conduct accordingly.

So although some say that the phrase is based on the Calgary declaration, it is probably also inspired by what I have just read you, the famous motion. This has never been set aside by the House of Commons and the Senate. I wanted to say that. I do not want to start a new debate, but the fact is that we have that and it is still in our records of both Houses of Parliament. Certainly the second "whereas" has been inspired in part by that. That is the only thing I wish to say. Whether or not we should keep it is another thing. However, the fact is that it is there.

Senator Joyal: On that point, I should like to be clear. Senator Fraser referred to the fact that the second "whereas," in her opinion, deals with the Calgary declaration, is that correct?

Senator Fraser: I said that is from where the phrase was taken.

Senator Joyal: Exactly. I can see some similarity there. At the same time, we cannot say that it comes from the Calgary declaration and also from the resolution. Those texts legally are two different texts completely.

[*Translation*]

We cannot say, maintain or suggest that the 1995 resolution binds the current Parliament. In my opinion, that resolution has no binding power on the current Parliament. Its binding power do not extend beyond the life of the Parliament which adopted it. Should we want to direct the same instructions to the Canadian Parliament of today, we would have to reintroduce it.

ordinaires — non seulement par les premiers ministres et les élus — et elle a obtenu un large appui dans tout le pays.

Le sénateur Beaudoin: Permettez-moi de rappeler la célèbre motion qui a été adoptée par le Sénat et la Chambre des communes. Elle dit ceci:

> Attendu que le peuple du Québec a exprimé le désir de voir reconnaître la société distincte qu'il forme, [il est résolu que]:
>
> (1) la Chambre reconnaisse que le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte;
>
> (2) la Chambre reconnaisse que la société distincte comprend notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil;
>
> (3) la Chambre s'engage à se laisser guider par cette réalité;
>
> (4) la Chambre incite tous les organismes des pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence.

Ainsi donc, même si d'aucuns affirment que cette expression est tirée de la déclaration de Calgary, elle s'inspire probablement également de ce que je viens de vous lire, à savoir la fameuse motion. Cette prise de position n'a jamais été écartée par la Chambre des communes et le Sénat. Je tenais à le mentionner. Je ne veux pas déclencher un nouveau débat, mais le fait est que cette motion a été adoptée et figure encore dans les comptes rendus des délibérations des deux chambres du Parlement. Le deuxième «attendu» du préambule a manifestement été en partie inspiré par cette motion. C'est tout ce que je voulais faire valoir. Quant à la question de savoir si nous devrions conserver cette expression, c'est une autre affaire. Toutefois, le fait est que l'expression existe.

Le sénateur Joyal: Sur ce point, j'aimerais qu'on mette les choses au clair. Le sénateur Fraser a mentionné qu'à son avis, le deuxième «attendu» renvoyait à la déclaration de Calgary, n'est-ce pas?

Le sénateur Fraser: J'ai dit que c'est de cette déclaration qu'on a tiré cette expression.

Le sénateur Joyal: Exactement. J'y vois quelque similitude. Par contre, nous ne saurions affirmer qu'elle provient de la déclaration de Calgary et en même temps de la résolution des deux chambres. Sur le plan juridique, il s'agit de deux textes tout à fait différents.

[*Français*]

Nous ne pouvons pas dire, soutenir ou laisser sous-entendre que la résolution de 1995 lie le Parlement actuel. À mon avis, cette résolution n'a aucune force liante sur le Parlement. Elle a une force dans la mesure de l'existence du Parlement où elle a été adoptée. Si on veut diriger les mêmes instructions au Parlement canadien d'aujourd'hui, il faudrait la réintroduire.

[*English*]

When Parliament is prorogated through an election, the instructions that were given from Parliament to the government die the next day. The next government is not bound to follow the same instructions. The following government may not be the same government.

This has absolutely no legal bearing today in reference to the recognition of Quebec within the Canadian federation.

Senator Beaudoin: I do not disagree on this. The expression "civil law tradition of the Province of Quebec" is the same expression that I see in that resolution. "Civil law tradition" is also found in the resolution. As I have said many times, the only word we disagree with and you disagree with is "society."

Senator Joyal: "Distinct society" or "unique society," yes.

Senator Beaudoin: We disagree. The Senate will decide. The rest is the same all the time, whether it is in the Calgary declaration or in the motion before the two Houses. I understand your argument completely. I have the greatest respect for it, but it is there and we may use it in the preamble. I think a preamble is a good thing in that particular case.

Senator Fraser: I was not privileged to be a member of this place when that resolution was passed but I was living in Quebec in the shaken aftermath of the referendum vote. I remember how those resolutions were taken in Quebec. They were not taken as little empty formulas that would die or would have no meaning. They were taken as a solemn political commitment — political in the best sense of the word — not something that would have a shelf life of 18 months and then disappear.

Senator Cools: On a question of order, such resolutions only have the life of the Parliament in which they are passed. In case anyone is mystified about that, that is the nature of resolutions. A resolution dies when a Parliament dissolves.

Senator Fraser: That was not my point.

Senator Cools: It does not really matter. The point is that there is nothing binding on anyone at this point in time.

The Chairman: I see no further discussion. Are we ready for the question on Senator Grafstein's amendment?

It has been moved by Senator Grafstein —

Senator Grafstein: Dispense!

The Chairman: Are you ready for the question?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it your pleasure to adopt the motion? If there is dissent, we shall have a roll call.

[*Traduction*]

Lorsque le Parlement est prorogé pour la tenue d'élections générales, les instructions qui ont été données au gouvernement par le Parlement meurent le lendemain. Le gouvernement suivant n'est pas tenu de suivre les mêmes instructions. Le gouvernement suivant n'est d'ailleurs pas forcément le même gouvernement.

Cette résolution n'a absolument aucune portée ou valeur juridique à l'heure actuelle en ce qui touche la reconnaissance du Québec au sein de la fédération canadienne.

Le sénateur Beaudoin: Je ne suis pas en désaccord avec vous là-dessus. L'expression «la tradition de droit civil de la province de Québec» est la même que celle que je vois dans cette résolution. En effet, «tradition de droit civil» figure également dans la résolution. Comme je l'ai dit à maintes reprises, le seul mot sur lequel nous ne nous entendons pas, c'est le mot «société».

Le sénateur Joyal: «Société distincte» ou «société unique», oui.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes en désaccord là-dessus. Le Sénat tranchera. Le reste revient toujours au même, que ce soit dans la déclaration de Calgary ou dans la résolution adoptée par les deux chambres. Je comprends parfaitement votre point de vue. Je le respecte au plus haut point, mais cette expression est là, et nous pouvons l'utiliser dans le préambule. Je suis d'avis que, dans le cas qui nous occupe, le préambule a son utilité.

Le sénateur Fraser: Quand cette résolution a été adoptée, je n'avais pas le privilège d'être membre de cette chambre, mais je demeurais au Québec au moment où on y a vécu les bouleversants lendemains du scrutin référendaire. Je me souviens de la façon dont ces résolutions ont été accueillies au Québec. Elles n'y ont pas été perçues comme de petites formules vides de sens, sans conséquences et appelées à mourir. Elles ont été reçues comme un engagement politique solennel — politique au meilleur sens du terme — et non comme quelque chose qui allait s'évanouir au bout de 18 mois.

Le sénateur Cools: J'invoque le Règlement. De telles résolutions ont la même durée de vie que celle du Parlement qui les adopte. Que cela nous laisse perplexes ou non, c'est là la nature des résolutions du Parlement. Elles meurent au moment de la dissolution du Parlement.

Le sénateur Fraser: Ce n'était pas le point que je faisais valoir.

Le sénateur Cools: Cela n'importe pas vraiment. Ce qui compte, c'est que cette résolution ne lie actuellement personne.

La présidente: Je ne vois personne d'autre qui veuille intervenir sur cette question. Sommes-nous prêts à nous prononcer sur la proposition d'amendement du sénateur Grafstein?

Le sénateur Grafstein propose:

Le sénateur Grafstein: Je vous dispense de la lecture!

La présidente: Êtes-vous prêts à voter?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le comité désire-t-il adopter la motion? S'il y a dissidence, nous voterons par appel nominal.

Senator Joyal: Roll call, please.

Senator Beaudoin: What is before us is an amendment.

Senator Fraser: No. Roll call.

Senator Cools: Yes, Senator Grafstein's amendment is before us.

The Chairman: We have Senator Grafstein's amendment before us.

Senator Cools: That is what we are voting on now.

The Chairman: We will have a voice vote first, and if I hear a dissenting voice, then we will have a roll call.

All those in favour of Senator Grafstein's amendment?

Some Hon. Senators: Yea.

Some Hon. Senators: Nay.

The Chairman: We shall do a roll call.

Ms Joseph: Senator Milne?

The Chairman: Against.

Ms Joseph: Senator Beaudoin?

Senator Beaudoin: Against.

Ms Joseph: Senator Buchanan?

Senator Buchanan: Against.

Ms Joseph: Senator Cools?

Senator Cools: For.

Ms Joseph: Senator Fraser?

Senator Fraser: Against.

Ms Joseph: Senator Grafstein?

Senator Grafstein: For.

Ms Joseph: Senator Gustafson?

Senator Gustafson: I will abstain.

Ms Joseph: Senator Joyal?

Senator Joyal: For.

Ms Joseph: Senator Moore?

Senator Moore: For.

Ms Joseph: Senator Pearson?

Senator Pearson: Against.

The Chairman: Those "against" have it. The motion in amendment is defeated.

Are there any further amendments to the preamble?

Senator Joyal: Yes.

The Chairman: Senator Joyal has some motions in amendment. While these are being passed around, Senator Joyal, do you want to read your motion in amendment into the record, or shall I?

Le sénateur Joyal: Votons par appel nominal, s'il vous plaît.

Le sénateur Beaudoin: Ce dont nous sommes saisis, c'est d'une proposition d'amendement.

Le sénateur Fraser: Non. Le vote par appel nominal.

Le sénateur Cools: Oui, nous avons été saisis de la proposition d'amendement du sénateur Grafstein.

La présidente: Nous sommes en effet saisis de la proposition d'amendement du sénateur Grafstein.

Le sénateur Cools: C'est sur quoi nous votons maintenant.

La présidente: Nous voterons d'abord par oui ou non, et si je constate que quelqu'un veut exprimer son désaccord, nous procéderons par appel nominal.

Ceux qui sont en faveur de la proposition d'amendement du sénateur Grafstein?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: Nous allons donc procéder par appel nominal.

Mme Joseph: Sénateur Milne?

La présidente: Contre.

Mme Joseph: Sénateur Beaudoin?

Le sénateur Beaudoin: Contre.

Mme Joseph: Sénateur Buchanan?

Le sénateur Buchanan: Contre.

Mme Joseph: Sénateur Cools?

Le sénateur Cools: Pour.

Mme Joseph: Sénateur Fraser?

Le sénateur Fraser: Contre.

Mme Joseph: Sénateur Grafstein?

Le sénateur Grafstein: Pour.

Mme Joseph: Sénateur Gustafson?

Le sénateur Gustafson: Je vais m'abstenir.

Mme Joseph: Sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal: Pour.

Mme Joseph: Sénateur Moore?

Le sénateur Moore: Pour.

Mme Joseph: Sénateur Pearson?

Le sénateur Pearson: Contre.

La présidente: Les «contre» l'emportent. La motion d'amendement est rejetée.

Y a-t-il d'autres amendements au préambule?

Le sénateur Joyal: Oui.

La présidente: Le sénateur Joyal a quelques amendements à proposer. Pendant qu'on en distribue le texte, monsieur le sénateur Joyal, pourriez-vous lire votre motion d'amendement pour le bénéfice du compte rendu ou voulez-vous que je le fasse moi-même?

Senator Joyal: You may read it.

The Chairman: It has been moved by Senator Joyal:

That Bill S-4 be amended in the preamble on page 1

(*a*) by adding before line 1 the following:

Whereas Canada is exceptionally enriched by the coexistence of two legal traditions, the common law and the civil law;

Whereas the common law and the civil law must each grow and develop in English and French to find their fullest expression in a Canadian context;

(*b*) by replacing lines 4 to 7 with the following:

Whereas the *Civil Code of Québec* is the principal expression of the civil law tradition in Canada;

(*c*) by adding after line 22, the following:

Whereas the objective of the Government of Canada is to facilitate the full development in federal legislation of the common law and civil law traditions in their English and French versions.

Is there any debate on this?

Senator Joyal: I wish to draw the attention of honourable senators to another page that is being circulated, a page that bears no title but is, in fact, a consolidation of the various "whereas" clauses that I suggest be added to the preamble, in the order they would appear in a new text. You will notice that the fourth "whereas" has been deleted to be replaced by the following whereas:

Whereas the *Civil Code of Québec* is the principal expression of the civil law tradition in Canada.

In other words, I want honourable senators to have an opportunity to have a clear reading of how the new text would present itself.

The Chairman: How the preamble would read?

Senator Joyal: Yes. It is difficult when we have various amendments dealing with long sections such as the preamble to understand where they would fit in each of the recitals.

The first one is needed to state the very fact that characterizes Canada. What, essentially, are the characteristics of the country? They are the fact that Canada is enriched by the coexistence — in other words, both systems exist or co-exist. They have a different existence. That is what "coexistence" means in Canada — that is, in common law and the civil law. First, it affirms a fact. That is where everything starts. It is the coexistence of two legal tradition that is characteristic of Canada.

Le sénateur Joyal: Vous pouvez la lire.

La présidente: Le sénateur Joyal propose:

Que le projet de loi S-4 soit modifié, dans le préambule, à la page 1,

a) par adjonction, avant la ligne 2, de ce qui suit:

«que la coexistence de deux traditions juridiques, le droit civil et la common law, apporte au Canada un enrichissement exceptionnel;

qu'il est essentiel, pour assurer l'expression la plus complète du droit civil et de la common law dans le contexte canadien, que les deux traditions juridiques évoluent et s'épanouissent à la fois en français et en anglais;»

b) par substitution, aux lignes 5 à 9, de ce qui suit:

«que la tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*;»

c) par adjonction, après la ligne 22, de ce qui suit:

«que le gouvernement du Canada a pour objectif de faciliter le plein épanouissement des traditions de droit civil et de common law dans les versions française et anglaise de la législation fédérale;»

Le comité souhaite-t-il débattre de cette motion?

Le sénateur Joyal: J'aimerais attirer votre attention, chers collègues, sur une autre page qu'on est à vous distribuer, une page qui ne porte aucun titre, mais qui, en réalité, constitue une consolidation des divers «attendus» dont je propose l'ajout au préambule, dans l'ordre où ils apparaîtraient dans un nouveau texte. Je vous fais remarquer que le quatrième «attendu» a été supprimé et remplacé par l'«attendu» suivant:

Que la tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*.

Autrement dit, je tiens à ce que vous puissiez, chers collègues, vous faire une idée claire de la façon dont le nouveau texte se présenterait.

La présidente: De la façon dont le préambule serait alors libellé?

Le sénateur Joyal: Oui. Quand nous avons divers amendements qui touchent à de longues sections, comme dans le cas du présent préambule, il est difficile de comprendre dans quelle section chacun de ces amendements s'inscrit précisément.

Le premier amendement est nécessaire pour énoncer ce qui caractérise vraiment le Canada à cet égard. Quelle est, essentiellement, cette caractéristique de notre pays? C'est qu'il est enrichi par la coexistence de nos deux systèmes juridiques — autrement dit, par le fait que les deux systèmes y existent ou coexistent. Ils ont une existence différente. Voilà ce que signifie au Canada le terme «coexistence» — c'est-à-dire l'existence parallèle de la common law et du droit civil. D'abord, l'amendement affirme ce fait. Tout part de là. C'est la coexistence de nos deux traditions juridiques qui caractérise le Canada.

The second "whereas" deals with the fact that each of those systems expresses and grows in English and in French. It is very important.

[*Translation*]

I am referring to Mr. Perret, the dean of the Faculty of Law of the University of Ottawa.

[*English*]

He clearly stated that there are millions of francophones who use the common law in English as there are a million or so English-speaking Canadians living in Quebec that use the civil code in English. In other words, it is important to recognize that both legal traditions express themselves in both official languages of Canada. This is an important element of the reality that we want to recognize.

The contentious "whereas" is the one dealing with the second "whereas" of the proposal, the one dealing with the Civil Code of Quebec. I submit to honourable senators that I tried to put it in the most neutral term possible. That is to say, that "the *Civil Code of Québec* is the principal expression of the civil law tradition in Canada." In other words, the Civil Code of Quebec exists in Canada and it is in its principal expression of the tradition of civil law in Canada. In other words, we do not have to qualify that it characterizes Quebec society. It is quite obvious that it is the Civil Code of Quebec that is the bearer of the civil law tradition in Canada.

As I suggested earlier, that is in absolute conformity with section 98 of the Constitution, which states, "The judges of the Courts of Quebec shall be selected from the Bar of that province." It is quite clear. It is neutral. There is no reference to a socio-political concept of Quebec being a distinct society within Canada for the language institution, or whatever. There is no reference to the Calgary declaration, and so on; is it neutral.

The last "whereas" states:

> Whereas the objective of the Government of Canada is to facilitate the full development in federal legislation of the common law and civil law traditions in their English and French versions.

It is important to recognize that the federal government assumed a specific leadership role in making it easier for both traditions to express themselves in both languages. We have the department officers — and I see Mr. Bisson in the room — stating how important terminology is and how much the Government of Canada has done to develop the terminology so that the common law expresses itself in both official languages. It is fair for the objective of the overall harmonization initiative to recognize that. I do not think that is contentious, either.

Le deuxième «attendu» porte sur le fait que chacun de ces deux systèmes s'exprime et évolue en anglais et en français. Cela est très important.

[*Français*]

Je fais référence à M. le doyen Perret, de la faculté de droit de l'Université d'Otttawa.

[*Traduction*]

Il a clairement affirmé qu'il y a des millions de francophones qui utilisent la common law en anglais tout comme il y a environ un million de Canadiens anglophones qui vivent au Québec et qui utilise le Code civil en anglais. Autrement dit, il est important de reconnaître que l'une et l'autre de nos deux traditions juridiques s'expriment dans les deux langues officielles du Canada. Il s'agit là d'un élément important de la réalité que nous voulons reconnaître.

L'«attendu» litigieux est celui qui correspond au deuxième «attendu» de la proposition, celui qui porte sur le Code civil du Québec. Je tiens à vous faire remarquer, chers collègues, que je me suis efforcé de le rédiger de la façon la plus neutre possible. Ce qui donne: «que la tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*». En d'autres termes, le Code civil du Québec existe au Canada et il est la principale expression de la tradition de droit civil au Canada. Autrement dit, nous n'avons pas à préciser qu'il caractérise la société québécoise. Il est tout à fait manifeste que c'est le Code civil du Québec qui est le porteur de la tradition de droit civil au Canada.

Comme je l'ai mentionné précédemment, cela est en tout point conforme à l'article 98 de la Constitution, qui dit: «Les juges des cours du Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province». C'est tout à fait clair et neutre. On n'y fait aucune référence à un concept socio-politique voulant que le Québec forme une société distincte au sein du Canada de par la langue de sa majorité, ou je ne sais quoi. On n'y fait pas référence à la déclaration de Calgary ni à quelque chose d'autre de ce genre; l'énoncé est neutre.

Le dernier «attendu» dit:

> Que le gouvernement du Canada a pour objectif de faciliter le plein épanouissement des traditions de droit civil et de common law dans les versions française et anglaise de la législation fédérale;

Il est important de reconnaître que le gouvernement fédéral a assumé un rôle particulier de leadership en facilitant à chacune de ces deux traditions son expression dans les deux langues officielles de notre pays. Les fonctionnaires du ministère — et je vois que M. Bisson est présent ici — insistent sur l'importance de la terminologie à cet égard et sur tout ce que le gouvernement du Canada a fait pour développer la terminologie pertinente de manière à ce que la common law s'exprime dans les deux langues officielles. Dans la poursuite du projet global d'harmonisation, il est utile de reconnaître ce fait, qui ne me semble d'ailleurs pas contesté.

If you look at the final text that it would produce in terms of a preamble, you will see that on the page that has no title or identification the first two "whereas" clauses in italics are the new ones; the third one is in the bill; the fourth one is the one that we delete; and the one that follows it, in italics, is the substitute to the previous one. If you go down to the bottom of the page, the last two are the new ones that are introduced in a way that the whole recital is consequential in terms of its logic, starting with the fact that we recognize the fact that Canada is exceptionally enriched by the coexistence of two legal traditions and the consequences that we draw from that.

I submit that to honourable senators as a way to solve our difficulty.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: It is the third Whereas in italics that I do not understand very well.

[*English*]

> Whereas the *Civil Code of Québec* is the principal expression of the civil law tradition in Canada.

[*Translation*]

It is a total expression, not a principal one. The whole province of Quebec is governed by the Civil Code; only the province of Quebec is governed by it. I do not understand the wording. In the preamble, it says that the civil law tradition of the Province of Quebec finds its principal expression in the Civil Code of Quebec. That is true. That reflects the unique character of Quebec society. I think that is a fact.

But here, you say that the civil law tradition in Canada is in the Civil Code of Quebec. I do not understand why. In Canada, we have a civil law system which is restricted to one province, and we have a common law system in the nine other provinces. That makes two great traditions in our country. I have some difficulty with that wording.

[*English*]

The Civil Code is the principal expression of the civil law tradition in Canada.

Senator Cools: Yes.

Senator Beaudoin: Yes, because Quebec is in Canada, but it is in Quebec, too.

Senator Cools: But is not Quebec in Canada?

Senator Beaudoin: Of course it is.

Senator Cools: Precisely.

Senator Beaudoin: Why does it set Quebec aside?

Senator Joyal: It does not set Quebec aside. I do not think the proposal is to set Quebec aside.

[*Translation*]

Essentially, the text says that there are two different legal traditions in Canada, the common law and the civil law. The civil law tradition, in Canada, is expressed by the Civil Code of Quebec. Why? Because the Civil Code of Quebec is not the only

Si vous vous reportez à la version définitive du texte du préambule proposé, vous allez constater, sur la page qui ne porte aucun titre ou en-tête, que les deux premiers «attendus» en italique sont nouveaux, que le troisième figure déjà dans le projet de loi, que le quatrième est celui que nous supprimons, et que le suivant, en italique, vient remplacer le précédent. Si vous allez au bas de la page, les deux derniers «attendus» sont les nouveaux qui viennent s'ajouter de manière à ce que l'ensemble du préambule soit logique, en commençant par la reconnaissance du fait que le Canada est singulièrement enrichi par la coexistence de nos deux traditions juridiques et par les avantages que nous en tirons.

Voilà ce que je vous propose, chers collègues, comme moyen de résoudre notre problème.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: C'est le troisième «Whereas» en italique que j'ai du mal à comprendre.

[*Traduction*]

> Que la tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec.*

[*Français*]

C'est une expression totale, non pas principale. Toute la province de Québec est soumise au droit civil; seulement la province de Québec est soumise au droit civil. Je ne comprends pas le libellé. Dans le préambule, on dit que la tradition de droit civil de la province de Québec trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec. C'est vrai. Cela témoigne du caractère unique de la société québécoise.

Mais là on dit que la tradition de droit civil au Canada est dans le Code civil du Québec. Je ne comprends pas pourquoi. Au Canada, on a un système de droit civil restreint à une province, et on a un régime de common law dans les neuf autres provinces, cela fait deux grandes traditions dans notre pays. J'ai un peu de difficulté avec ce libellé.

[*Traduction*]

La tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec.

Le sénateur Cools: C'est juste.

Le sénateur Beaudoin: Oui, parce que le Québec fait partie du Canada, mais le Code civil est la principale expression du droit civil au Québec également.

Le sénateur Cools: Mais le Québec ne fait-il pas partie du Canada?

Le sénateur Beaudoin: Bien sûr.

Le sénateur Cools: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi mettre le Québec à part?

Le sénateur Joyal: On ne met pas le Québec à part. Je ne crois pas que ce soit le sens de cette proposition.

[*Français*]

Essentiellement, le texte dit qu'il y a deux traditions juridiques différentes au Canada, la common law et le droit civil. La tradition de droit civil, au Canada, est exprimée par le Code civil du Québec. Pourquoi? Parce que le Code civil du Québec n'est pas la

expression of the legal tradition in Quebec. There are other elements in the civil law in Quebec which find their existence elsewhere than in the Civil Code. That is what you were maintaining in your interpretation. Please read that "Whereas" again.

[*English*]

"The civil law tradition of the Province of Quebec... finds its principal expression in the *Civil Code of Québec...*"

The civil law tradition is not only expressed in the Civil Code. It is mainly expressed in the Civil Code but not only in the Civil Code. I think you agreed to that in a question that you asked our previous witnesses.

The statement there is a factual one, namely, that "the *Civil Code of Québec*" or in the Province of Quebec — and I put in "Quebec" to reflect the mention of 1998 in the Constitution. — "is the principal expression of the civil law tradition in Canada." In other words, that is where, in Canada, you find the civil law tradition. That is in the Canadian context. It does not address itself to the society nor does it characterize or not characterize. Essentially, it is a factual statement. I thought that was the best way to state the proposal.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: I can understand it, but it is a different idea. On the one hand, it says: "The civil law tradition of the Province of Quebec [...]," and then "... which finds its principal expression in the Civil Code." Yes, there is a civil law tradition that can extend beyond the Civil Code of Quebec. What the drafters wanted to express here is that the civil law tradition of the Province of Quebec, which finds its principal expression in the Civil Code, reflects the unique character of Quebec society.

On the other hand, the thing is viewed differently. It says that the Civil Code of Quebec is the principal expression of the civil law tradition in Canada — it is true that there is a civil law tradition in Canada. But the Civil Code is its only expression.

Senator Joyal: Yes, the Civil Code of Quebec is its principal expression, but there is another expression of law outside Quebec.

[*English*]

"The civil law tradition of the Province of Quebec... finds its principal expression in the Civil Code of Quebec." It does not say "finds its expression;" it says "its principal expression." If it is "principal," it means that there is an accessory, that is to say, are other ways to express the tradition. That is why it is stated very clearly here that the civil code is still the principal expression of the civil law tradition in Canada. We state that. There is no question, there is no dispute about this.

One says it by putting the second member of the sentence in first; this one puts it after. That is why you feel some doubt that we are not expressing everything of the civil law tradition in Quebec.

seule expression de la tradition juridique au Québec. D'autres éléments dans le droit civil au Québec trouvent leur existence ailleurs que dans la Code civil. C'est ce que vous souteniez dans votre interprétation. Relisez le «Whereas».

[*Traduction*]

La tradition de droit civil de la province de Québec... trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec.*»

La tradition de droit civil ne s'exprime pas uniquement dans le Code civil. Elle s'exprime principalement dans le Code civil, mais pas seulement dans le Code civil. Je crois que vous en avez convenu dans une question que vous avez posée à des témoins que nous avons entendus.

L'énoncé que je propose est factuel en ce sens qu'il établit que «la tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*» ou dans la province de Québec — et j'emploie le mot «Québec» pour reprendre la mention de 1998 dans la Constitution. Autrement dit, c'est là qu'au Canada, on trouve la tradition de droit civil. C'est-à-dire dans le contexte canadien. On n'y fait pas référence à la notion de société, ni à ce qui caractérise ou ne caractérise pas la société québécoise. Essentiellement, c'est un énoncé factuel. Il m'a semblé que c'était là la meilleure façon de rédiger cette proposition.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Je peux le comprendre, mais c'est une idée différente. On dit: «La tradition de droit civil de la province de Québec [...]», et on ajoute: «qui trouve sa principale expression dans le Code civil». Oui, il y a une tradition civile qui peut déborder le Code civil du Québec. On veut exprimer que la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression dans le Code civil, témoigne du caractère unique de la société.

On voit la chose différemment. On dit que la tradition de droit civil au Canada — c'est vrai qu'il y a une tradition de droit civil au Canada — trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec. Mais elle ne la trouve que là.

Le sénateur Joyal: Oui, elle trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec, mais il y a une autre expression de droit à l'extérieur du Québec.

[*Traduction*]

«La tradition de droit civil de la province de Québec trouve sans principale expression dans le Code civil du Québec». On ne dit pas «trouve son expression»; on dit: «sa principale expression». Si c'est là son expression «principale», c'est dire qu'il y en a d'autres formes, que cette tradition a d'autres façons de s'exprimer. Voilà pourquoi on affirme très clairement ici que le Code civil demeure la principale expression de la tradition de droit civil au Canada. Nous affirmons cela. Ça ne pose aucun problème. Nos vues ne sont nullement divergentes à cet égard.

L'un de nous l'exprime en plaçant le deuxième membre de la phrase en premier; l'autre le place en dernier. C'est ce qui explique que vous craigniez un peu que nous n'omettions quelque chose concernant la tradition de droit civil au Québec.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: Either the two paragraphs mean the same thing, or they do not. If it is the same thing, I prefer the wording which I have in front of me rather than the one of the amendment. That is all I am saying.

[*English*]

Senator Joyal: I am not negotiating here with Senator Beaudoin.

The Chairman: Not seeing any other senators on the list who wish to speak, I am allowing this exchange to continue.

Senator Grafstein: I have a brief addition when this debate is concluded.

Senator Cools: In all fairness, it would be nice if people other than Quebecers were in on this debate.

The Chairman: I am waiting for other senators to indicate their interest in taking part in the debate. I now have Senators Grafstein and Pearson on my list.

Senator Joyal, finish your part on this exchange and then we can come back on a second round.

Senator Grafstein: If you take a look at what we have already agreed to, which is "a first act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec," that is consistent with recital (d). Essentially, where is the federal law? What is the site of the federal law that we are harmonizing? Where does it exist?

Senator Beaudoin: The Crown Liability Act is a good example.

Senator Grafstein: Where does the federal law exist?

Senator Beaudoin: In the federal statute.

Senator Grafstein: But where does the federal law exist? Where does it operate?

Senator Beaudoin: It is the legislation of Parliament. When there is a car accident in Quebec, the principal of the civil law code is applied. When a car accident takes place in Ottawa or Toronto, the principal of common law is applied.

Senator Grafstein: If the aspect of the bijural impact of the civil code changes the common law to be more consistent with civil law as a result of the operation of this statute, the impact of the civil law is larger than just the Province of Quebec, is it not?

Senator Beaudoin: This is probably where we disagree. For me, this bill does not change civil law or common law. It harmonizes federal legislation with the genius of the Civil Code in Quebec and the genius of the common law in the other provinces.

Senator Grafstein: I agree with that.

Senator Beaudoin: However, the two remain different.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Ou bien les deux paragraphes signifient la même chose, ou ce n'est pas la même chose. Si c'est la même chose, j'aime mieux le libellé devant moi que celui de l'amendement. C'est tout ce que je dis.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas négocier ici avec le sénateur Beaudoin.

La présidente: Comme je n'ai aucun autre sénateur sur ma liste d'intervenants, je permets que cet échange de vues se poursuive.

Le sénateur Grafstein: Au sortir de cette discussion, j'aurai une brève observation à formuler.

Le sénateur Cools: En toute justice, il serait souhaitable que d'autres que des Québécois interviennent dans ce débat.

La présidente: J'attends que d'autres sénateurs me signifient leur intérêt à y prendre part. J'ai maintenant le sénateur Grafstein et le sénateur Pearson sur ma liste.

Sénateur Joyal, finissez votre développement, et nous pourrons vous redonner la parole au second tour.

Le sénateur Grafstein: Si vous regardez ce sur quoi nous nous sommes déjà mis d'accord, à savoir «Loi n^{o} 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec», vous constaterez que cela concorde avec la section d) du préambule. Essentiellement, où le droit fédéral se trouve-t-il? Où réside le droit fédéral que nous harmonisons? Où existe-t-il?

Le sénateur Beaudoin: La Loi sur la responsabilité de l'État en est un bon exemple.

Le sénateur Grafstein: Où le droit fédéral existe-t-il?

Le sénateur Beaudoin: Dans la loi fédérale.

Le sénateur Grafstein: Mais où la législation fédérale existe-t-elle? Où intervient-elle?

Le sénateur Beaudoin: Dans les lois que vote le Parlement. S'il se produit un accident d'automobile au Québec, c'est le Code civil qui s'applique. Si un tel accident se produit à Ottawa ou à Toronto, c'est la common law qui s'applique.

Le sénateur Grafstein: Si, de par l'application de cette loi, le principe du bijuridisme a pour conséquence de nous amener à modifier la common law pour la faire mieux concorder avec le droit civil, le droit civil a donc une incidence ailleurs que dans la seule province de Québec, n'est-ce pas?

Le sénateur Beaudoin: C'est probablement là que nous divergeons d'opinion. Pour moi, ce projet de loi ne modifie ni le droit civil ni la common law. Il harmonise tout simplement la législation fédérale en fonction du génie du Code civil au Québec et du génie de la common law dans les autres provinces.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord là-dessus.

Le sénateur Beaudoin: Les deux droits demeurent toutefois différents.

Senator Grafstein: I agree with that. To take it a step further, look at the last recital: "...the objective of the Government of Canada is to facilitate access to federal legislation that takes into account the common law and civil law traditions, in its English and French versions." Certainly we have heard from our witnesses the impact of harmonization that keeps the coequal systems intact – in other words, they affect one another. Notions from the civil law impact the common law and vice versus. That was the evidence we heard.

If that is the case, it is true that the principal application of the law is in the Province of Quebec as it applies to the civil law being harmonized under the federal law. By the same token, however, those jurisprudential ideas have a larger reach than just the Province of Quebec. That is my point. If that is so, "whereas the Civil Code of Quebec is the principal expression of the civil law tradition in Canada" is more appropriate than limiting it to the Province of Quebec. It is in support of Senator Joyal's contention. I am not trying to distort the evidence. That is the evidence we heard.

Senator Pearson: I have a couple of comments. My instinctive reaction to the replacement of the second "whereas" with the other one — and this is a gut feeling — is a diminution of Quebec. In that sense, I am conscious that that is what it is and I do not like it. I prefer the first reading.

The Civil Code existed in Quebec long before Canada, did it not?

Senator Beaudoin: A century before.

Senator Pearson: That is what I thought. We became a country, and, since Quebec is part of Canada, there is a Civil Code in the country.

I do not understand that argument about it expanding beyond. I am more comfortable with your understanding of what it is. My understanding, having been here for six years on this committee, is that laws are always evolving. We are always amending, changing, and so on, and doing so to reflect changes in society. That is what we are doing. Obviously, there will be some influence by certain things that are happening in Quebec on federal legislation. We only have to look at the biker gangs to see that.

In my opinion, the "whereas" that Senator Joyal has put in there tells does not tell me anything. I think it tells me less than the first one. The first one is more what I would like to hear.

Senator Fraser: If a non-lawyer may venture in, further to Senator Grafstein's remarks, I note clause 8 of the bill, which says explicitly, the following:

Le sénateur Grafstein: J'en conviens également. Allons un peu plus loin et voyons le dernier «attendu» du préambule: «Que le gouvernement du Canada a pour objectif de faciliter l'accès à une législation fédérale qui tienne compte, dans ses versions française et anglaise, des traditions de droit civil et de common law». Nous avons certes entendu certains de nos témoins nous dire de l'impact de l'harmonisation qu'elle gardait les deux systèmes intacts... en d'autres termes, les deux systèmes influent l'un sur l'autre. Des notions du droit civil ont un effet sur la common law et vice versa. C'est ce que certains de nos témoins ont fait valoir.

Si tel est le cas, il est juste d'affirmer que c'est dans la province de Québec que la loi s'applique principalement puisque qu'elle vise à harmoniser la loi fédérale avec le droit civil. Par ailleurs, toutefois, ces notions jurisprudentielles ne touchent pas uniquement la province de Québec. C'est là le point que je tiens à faire valoir. Si tel est le cas, il est plus approprié de dire «attendu que la tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec» que de se limiter à ne faire référence qu'à la province de Québec. Mon point va dans le sens de ce que soutient le sénateur Joyal. Je ne cherche pas à déformer les témoignages que nous avons entendus, car c'est bien cela que nous avons entendu.

Le sénateur Pearson: J'ai deux ou trois observations à formuler. Instinctivement, je suis portée à voir dans le remplacement du deuxième «attendu» par l'autre libellé — ce sentiment me vient du plus profond de moi-même — la manifestation d'une perception réductrice de la réalité québécoise. Je suis convaincue que c'est de cela qu'il s'agit, et ça me déplaît. Je préfère la première formulation.

Le Code civil existait au Québec bien avant que le Canada existe, n'est-ce pas?

Le sénateur Beaudoin: Il est né un siècle plus tôt.

Le sénateur Pearson: C'est ce que je croyais. Le Canada est né plus tard, et comme le Québec en fait partie, il y a dans notre pays un Code civil.

Je ne comprends pas l'argument selon lequel le Code civil aurait une incidence au-delà des frontières du Québec. Je suis davantage à l'aise avec votre interprétation de ce qu'il en est. Étant membre de ce comité depuis six ans, ce que je constate, c'est que les lois évoluent constamment. Nous les amendons et les modifions sans cesse, et ce, pour les adapter en fonction de l'évolution de notre société. C'est ce que nous faisons en ce moment. Il va sans dire que certaines choses qui se produisent au Québec ont une influence sur la législation fédérale. Il n'y a qu'à songer à ce qui se passe avec les gangs de motards pour s'en convaincre.

Personnellement, l'«attendu» que propose le sénateur Joyal ne me convainc pas. Il me semble convenir moins bien que le premier. Le premier va davantage dans le sens de ce que j'aimerais voir dans cette loi.

Le sénateur Fraser: Si vous me permettez d'intervenir en ma qualité de non-avocate dans la foulée des observations du sénateur Grafstein, je note que l'article 8 du projet de loi dit explicitement ce qui suit:

...the civil law terminology or meaning is to be adopted in the Province of Quebec and the common law terminology or meaning is to be adopted in the other provinces.

In other words, we do not have co-mingling of the two legal systems here. We have the adjustment of the vocabulary of federal statutes so that they may be intelligible everywhere in the land. I am sure that honourable senators who were here will remember that, in the previous session of Parliament, when we looked at the previous version of this bill the minister spoke rather eloquently about the fact that it is no good just to assume that you can have civil law vocabulary in French and common law vocabulary in English because there are francophone lawyers in the common law provinces and anglophone lawyers in Quebec. For the law to be equally accessible to citizens across the country, you need to address both traditions in both languages. That is all we are doing here. I would not want the implication to remain on the record that by this we are somehow telling the different provinces, "Your laws are now being co-mingled." That is not the case. Is that not what Senator Grafstein was saying?

Senator Grafstein: That is certainly not my argument.

Senator Fraser: If that is not what he was saying, then I apologize. That is what I thought I heard you say.

Senator Grafstein: It is the argument of the academics that talks about the influence of one system on the other.

Senator Cools: I want to put on the record that I support Senator Joyal's amendments in respect of his concerns about the uniqueness and the definitions, as he expresses: "Whereas the Civil Code of Quebec is the principle expression of the civil law tradition in Canada."I think that speaks more clearly to what is being accomplished in this particular bill.

The minister went at length to say that there are two traditions in Canada. It seems to me that these proposals are more consistent with the intention of the bill.

I would be quite happy to see the matter put to a vote.

The Chairman: Are there any other senators who wish to speak to this matter?

If not, we will proceed to the vote on the motion in amendment by Senator Joyal.

Senator Cools: How will you do this, paragraph by paragraph?

The Chairman: I will ask for a voice vote first on the amendment.

Senator Cools: On all of them?

«est entendu dans le sens compatible avec le système juridique de la province d'application le texte qui emploie à la fois des termes propres au droit civil de la province de Québec et des termes propres à la common law des autres provinces»

C'est donc dire qu'on ne parle pas ici de mélange des deux systèmes juridiques. Il s'agit plutôt d'adapter le vocabulaire des lois fédérales de manière à ce que celles-ci puissent être intelligibles sur tout le territoire canadien. Je suis sûre que ceux parmi vous, chers collègues, qui étaient ici au cours de la dernière session du Parlement, quand nous avons examiné la précédente version de ce projet de loi, se rappelleront que la ministre avait alors parlé éloquemment du fait qu'on serait malavisé de présumer qu'on pourrait s'en tenir à avoir un vocabulaire de droit civil en français et de common law en anglais, étant donné qu'il y a des avocats francophones dans les provinces qui sont régies par la common law et des avocats anglophones au Québec. Pour que tous les citoyens canadiens aient accès au même titre à la loi, il faut tenir compte des deux traditions dans les deux langues. C'est précisément ce que nous faisons ici. Je ne voudrais pas qu'en prenant connaissance du compte rendu on ait l'impression que ce que nous faisons ici, c'est de dire en quelque sorte aux diverses provinces: «Vos lois seront dorénavant combinées.» Ce n'est pas le cas. N'est-ce pas là ce que vous vouliez dire, sénateur Grafstein?

Le sénateur Grafstein: Ce n'est certes pas là ce que j'ai voulu soutenir.

Le sénateur Fraser: Si ce n'est pas là ce que vous avez dit, je m'en excuse. C'est ce que je croyais vous avoir entendu dire.

Le sénateur Grafstein: C'est ce que soutiennent les théoriciens qui parlent de l'interinfluence des deux systèmes.

Le sénateur Cools: Je voudrais qu'il apparaisse au compte rendu que j'appuie la proposition d'amendement du sénateur Joyal, concernant ses préoccupations à propos du caractère unique et des définitions, qu'il formule comme ceci: «Attendu que la tradition de droit civil, au Canada, trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec». Je crois que ce libellé reflète plus clairement l'objet de ce projet de loi.

La ministre a longuement insisté sur le fait qu'il y a deux traditions juridiques au Canada. Il me semble que le contenu de ces propositions va davantage dans le sens de ce que vise le projet de loi.

Je souhaiterais fortement qu'on passe au vote sur la question.

La présidente: D'autres sénateurs veulent-ils s'exprimer?

Dans la négative, nous allons procéder au vote sur la motion d'amendement du sénateur Joyal

Le sénateur Cools: Comment procéderons-nous, paragraphe par paragraphe?

La présidente: Je vais d'abord vous faire voter par oui ou par non sur l'amendement.

Le sénateur Cools: Sur tous les paragraphes?

The Chairman: Senator Joyal has moved this as one motion.

Senator Cools: This is one motion?

The Chairman: This is one motion. All four "whereas" paragraphs represent one motion. I will call for a voice vote on this amendment. If I hear anyone disagreeing with the amendment, we will proceed to a roll call.

The Chairman: Honourable senators, is it your pleasure to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: We will proceed to a roll call.

Ms Joseph: Senator Milne.

The Chairman: No.

Ms Joseph: Senator Beaudoin.

Senator Beaudoin: No.

Ms Joseph: Senator Buchanan.

Senator Buchanan: No.

Ms Joseph: Senator Cools.

Senator Cools: Yes.

Ms Joseph: Senator Fraser.

Senator Fraser: No.

Ms Joseph: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Yes.

Ms Joseph: Senator Gustafson.

Senator Gustafson: No.

Ms Joseph: Senator Joyal.

Senator Joyal: Yes.

Ms Joseph: Senator Moore.

Senator Moore: Yes.

Ms Joseph: Senator Pearson.

Senator Pearson: No.

The Chairman: The call is six to four. The motion in amendment is defeated.

I will now proceed with the clause by clause. Are there any further motions in amendment?

Senator Moore: Yes.

The Chairman: I will read it into the record so that it will be in French on the record.

It is moved by Senator Moore:

> That Bill S-4 be amended in the preamble on page 1, lines 15 and 16:
>
> (*a*) by deleting the words "a window on the world;" and,
>
> (*b*) by inserting in the place and stead thereof the words "enhanced opportunities worldwide."

Senator Beaudoin: That is line 13?

La présidente: Le sénateur Joyal les a réunis en une seule motion.

Le sénateur Cools: Il s'agit d'une seule motion?

La présidente: Exactement. Les quatre «attendus» forment une seule motion. Je vais procéder au vote par oui ou par non sur cet amendement. Si je constate que quelqu'un est contre l'amendement, nous voterons par appel nominal.

La présidente: Chers collègues, désirez-vous adopter la motion?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: Nous allons donc voter par appel nominal.

Mme Joseph: Sénateur Milne.

La présidente: Non.

Mme Joseph: Sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Mme Joseph: Sénateur Buchanan.

Le sénateur Buchanan: Non.

Mme Joseph: Sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser: Non.

Mme Joseph: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Gustafson.

Le sénateur Gustafson: Non.

Mme Joseph: Sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Moore.

Le sénateur Moore: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Pearson.

Le sénateur Pearson: Non.

La présidente: Le compte est de six contre quatre. La motion d'amendement est rejetée.

Je vais maintenant revenir au vote article par article. Y a-t-il d'autres motions d'amendement?

Le sénateur Moore: Oui.

La présidente: Je vais lire la motion pour qu'elle figure au compte rendu dans sa version française.

Le sénateur Moore propose:

> Que le projet de loi S-4 soit modifié, dans son préambule, à la page 1, ligne 18:
>
> *a*) par suppression des mots «une fenêtre sur le monde»; et
>
> *b*) par substitution des mots «des perspectives nouvelles dans le monde entier».

Le sénateur Beaudoin: S'agit-il de l'«attendu» de la ligne 16?

The Chairman: Lines 15 and 16.

Senator Grafstein: It is the fourth recital.

Senator Moore: It is the fourth recital in the preamble.

The Chairman: Lines 15 and 16. It starts with "a" on line 15, "a window on the world." The amendment replaces the words "a window on the world" with the words "enhanced opportunities worldwide."

Senator Moore: I expressed my concern and wonderment at the existing wording last week. I do not know what "window on the world" means but I know what an "enhanced opportunity" means. I think that is what this harmonization will do for Canadians.

I often think of the example that our Prime Minister gives about the English and French languages, and doing business with countries where they speak the French language. He talks about his Algerian experience. He was able to sell Canadian technology there because it was marketed in the French language.

This harmonization is another step forward in that regard and would enhance such opportunities around the world. That is why I am suggesting this amendment.

The Chairman: Any further debate?

[*Translation*]

Senator Beaudoin: I am satisfied with the term "a window on the world" and with the mention of exchanges with the vast majority of other countries being facilitated.

We have already done that with the French and the English languages, our two official languages in Canada, which give us an opening onto a very large part of the world. The window also includes the civil law tradition that we have in Canada and in Quebec, just like we have the common law tradition in the other provinces. So, it is the same opening onto the world. In the first case, it was the language, and, in this case, it is the bijuralism. I strongly support bijuralism because sixty countries have been inspired by one code — the Napoleon Code or another one —, and sixty countries have been inspired by common law. As a window, it is something.

I do like the expression "gives a window on the world." We already knew that we had such a window with the English and French languages; we are now saying that we also have one through our civil law and common law traditions. I find it great.

Senator Joyal: I support Senator Moore's amendment because I find it clearer than the wording we already have. When we say that having those two traditions gives Canadians a window on the world, it means everything and nothing. It is so poetic. I would not want to insult poets in saying that, since Senator Grafstein introduced a bill dealing with poets. I think that, if translated in French, what Senator Moore is trying to promote for Canadians is "des opportunités nouvelles et augmentées." It is Canadians themselves that matter, not the window. A window is just a means to see the world. We already see the world. These two traditions

La présidente: Il s'agit de mots qui se trouvent à la ligne 18.

Le sénateur Grafstein: Ces mots font partie du quatrième «attendu».

Le sénateur Moore: Oui, du quatrième «attendu» du préambule.

La présidente: À la ligne 18, «une fenêtre sur le monde». L'amendement a pour objet de remplacer l'expression «une fenêtre sur le monde» par «des perspectives nouvelles dans le monde entier».

Le sénateur Moore: J'ai exprimé la semaine dernière mon inquiétude et mon étonnement à propos du libellé actuel. Je ne sais pas ce que signifie «fenêtre sur le monde», mais je sais ce qu'on entend par «perspectives nouvelles». Je crois que c'est précisément là que se situent les avantages de cette harmonisation pour les Canadiens.

Il me vient souvent à l'esprit l'exemple que donne notre premier ministre de l'utilité de nos deux langues officielles, l'anglais et le français, notamment quand nous traitons avec des pays francophones. Le premier ministre parle de son expérience avec l'Algérie. S'il a pu y vendre la technologie canadienne, c'est parce que nous en faisions la mise en marché en français.

Cette harmonisation marque un autre pas en avant à cet égard; elle accroîtra nos possibilités dans le monde. Voilà pourquoi je propose cet amendement.

La présidente: Veut-on débattre plus avant de la question?

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: L'expression «une fenêtre sur le monde», et la facilité des échanges avec la grande majorité des autre pays, me satisfait

On l'a fait déjà avec la langue française et la langue anglaise, qui sont nos deux langues officielles au Canada, qui nous permettent une ouverture à une très grande partie du monde. La fenêtre comprend également la tradition du droit civil que nous avons au Canada et au Québec, comme nous avons la common law dans les autres provinces. C'est donc la même ouverture sur le monde. Pour l'un, c'est la langue et, pour l'autre, c'est le bijuridisme. Je suis très favorable au bijuridisme parce que 60 pays se sont inspirés d'un code — que ce soit le code de Napoléon ou un autre, — et 60 pays se sont inspirés de la common law. Comme fenêtre, c'est quelque chose.

J'aime bien cette expression «ouvre une fenêtre sur le monde». On l'a déjà en anglais et en français, on le dit pour la tradition du droit civil et la tradition de la common law. Je trouve cela parfait.

Le sénateur Joyal: J'appuie l'amendement du sénateur Moore parce qu'il m'apparaît plus précis que le texte que nous avons. Lorsqu'on dit que les deux traditions ouvrent une fenêtre sur le monde aux Canadiens, cela veut tout dire et cela ne veut rien dire. C'est tellement poétique. Je ne voudrais pas insulter les poètes en disant cela, car le sénateur Grafstein a présenté un projet de loi portant sur les poètes. Je crois que le sénateur Moore essaie de promouvoir, si je le traduit en français, les Canadiens qui ont des opportunités nouvelles et augmentées. Ce sont les Canadiens eux-mêmes, ce n'est pas la fenêtre: la fenêtre c'est de voir le

give each one of us an enhanced capacity, as dean Perret explained it so well, to deal with countries where both traditions exist. I think that Senator Moore's proposal reflects the objectives we are pursuing with that harmonization more appropriately than simply saying that we see the world through a window. That is not basically what we want to do. Our goal is to give Canadians, through harmonization, enhanced opportunities to expand their international exchanges. I find his suggestion much more consistent with the spirit of what the preamble is meant to pursue.

[*English*]

I will certainly support it.

Senator Grafstein: I agree with Senator Moore's improvement on this recital. I was reminded when I read it about a cinematography analogy, which was the movie *A Room With a View.*

For those honourable senators who remember that startling movie, they will remember that there were people in a particular room, looking out a window, and they were trapped in that room doing things that are obviously enhanced. They are interfaced with one another but did not do very much to the outside world. The analogy was quite the contrary of opening up. So, when the window opened up to world it meant that people were sitting still in a room looking at the world from that room. When I see "window on the world," that is exactly what I concluded from that.

I congratulate Senator Moore. He took that analogy and ripped it from this particular recital, and it makes much more sense. What we are trying to say, according to the minister and the witnesses to whom Senator Beaudoin referred, is that we are trying to enhance Canadians opportunities abroad by the fact that we happen to have two legal systems that are adaptable to either francophones or anglophones. To my mind that is quite positive.

To say "windows on the world" is a restrictive measure, one that says that people are sitting in their room looking out. Again, I use the movie analogy, *A Room With a View*, which I do not feel is particularly appropriate for what we are talking about here, which is, in effect, to invite Canadians to get out of the room, not look out of the window, but to get out in the world and sell Canadian traditions in an economic way. This makes much more common sense to me.

Senator Fraser: I recall in earlier sessions Senator Moore expressing discomfort with this phrase. I meant to do a search; I regret that I have not. The phrase, in English or French, is familiar and comfortable to me. "Fenêtre sur le monde," or "window on the world." I wish I could give him the sources, but I am unable to. It was not invented here.

monde. On le voit déjà le monde. Ces deux traditions nous donnent une capacité accrue, individuellement, de pouvoir — comme le doyen Perret l'a si bien expliqué, — maintenir des échanges avec des pays où les deux traditions existent.Je crois que la suggestion du sénateur Moore est plus heureuse sur les objectifs que l'on veut poursuivre avec cette harmonisation que simplement dire qu'on voit le monde à travers une fenêtre. Ce n'est pas ce que l'on veut faire fondamentalement. Notre objectif est que l'harmonisation nous donne un avantage accru, comme Canadiens, d'avoir des échanges internationaux plus larges. Je crois que sa suggestion est beaucoup plus en accord avec l'esprit de ce que l'on veut exprimer dans le préambule.

[*Traduction*]

Je vais l'appuyer sans hésitation.

Le sénateur Grafstein: Je me réjouis de l'amélioration que le sénateur Moore propose d'apporter à cette section du préambule. En lisant sa proposition, il m'est venu à l'esprit une analogie cinématographique; cette proposition m'a rappelé le film *A Room with a View.*

Ceux d'entre vous, chers collègues, qui ont vu ce film saisissant se souviendront sans doute qu'on y voit, dans une chambre, des gens qui regardent par une fenêtre; ils sont confinés à cette pièce à faire des choses dont l'importance est manifestement amplifiée. Ces personnes sont en interface, mais n'ont pas beaucoup d'interaction avec l'extérieur. Ce qu'ils vivent, c'est tout le contraire de l'ouverture, de sorte que, quand la fenêtre s'ouvre sur le monde, ils sont toujours assis dans cette chambre à regarder le monde extérieur par cette fenêtre. Quand j'ai vu l'expression «fenêtre sur le monde», c'est précisément cette vision qui m'est venue à l'esprit.

Je félicite le sénateur Moore. Il a perçu cette analogie dans cette expression et s'est empressé de la faire disparaître de cette section du préambule, pour lui donner plus de sens. D'après la ministre et les témoins auxquels le sénateur Beaudoin a fait allusion, ce que nous essayons de faire par ce préambule, c'est de souligner que le fait que nous ayons deux systèmes juridiques qui peuvent s'adapter aussi bien à l'univers francophone qu'à l'univers anglophone ouvre aux Canadiens de nouvelles perspectives à l'étranger. À mon sens, nous tenons là un précieux atout.

Parler de «fenêtre sur le monde» m'apparaît réducteur, me semble simplement évoquer l'image de gens assis dans leur chambre à regarder par leur fenêtre. J'y vois donc une analogie avec le film *A Room With a View*, qui, à mon sens, n'est pas particulièrement appropriée pour illustrer ce que nous visons ici, à savoir inciter les Canadiens à sortir de chez eux, à ne pas se contenter de regarder par la fenêtre, mais à parcourir le monde et à exploiter commercialement nos deux traditions juridiques canadiennes. Cette vision a beaucoup plus de sens à mes yeux.

Le sénateur Fraser: Je me souviens que, lors de précédentes séances, le sénateur Moore s'était déclaré mal à l'aise avec cette formulation. J'avais l'intention d'effectuer une recherche sur l'origine de l'expression en question, mais je regrette de ne pas l'avoir fait. En anglais comme en français, cette expression, «fenêtre sur le monde» ou «window on the world», m'est familière et ne me déplaît pas. J'aimerais pouvoir préciser d'où

What I particularly like about this phrase is that, unlike Senator Grafstein, I have always taken it as a succinct way of conveying the possibility of two-way exchange. Through a window not only we do look out, we receive light and air.

Senator Beaudoin: We see the Eiffel Tower.

Senator Fraser: We see the Eiffel Tower, yes, and we can feel, if we are lucky, the breezes from the meadows of France. Therefore, while Senator Moore's proposal contains words that are in themselves perfectly unexceptional, they do not mean quite the same because they convey to me more the language of trade. We can go out and make money but not receive the benefits that are to be gained — the incredible enrichment in legal, academic, philosophical and social terms, from having these two traditions that are so well represented worldwide.

I hope that was not too poetic.

Senator Pearson: I tend to think that this phrase originated with Peter the Great, the window on the West that he spoke about and the creation of St. Petersburg. However, I am tempted by the amendment. This just came to me and it is hard to decide. In terms of what we have heard from the witnesses, Senator Moore's expression is more accurate. I understand the idea of the window and going both ways, but there is something a bit more active about "enhanced opportunities worldwide," and that is what we were told about. Therefore, I am inclined to support the amendment.

The Chairman: With no further discussion, then, I shall call a vote on the amendment.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment that has been proposed by Senator Moore?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: We will have a roll call vote. Senator Fitzpatrick is replacing Senator Cools.

Ms Joseph: Senator Milne.

Senator Milne: No.

Ms Joseph: Senator Beaudoin.

Senator Beaudoin: No.

Ms Joseph: Senator Buchanan.

Senator Buchanan: No.

Ms Joseph: Senator Fitzpatrick.

Senator Fitzpatrick: No.

Ms Joseph: Senator Fraser.

Senator Fraser: No.

elle vient, mais je ne suis pas en mesure de le faire. Elle n'a pas été inventée par les rédacteurs de ce préambule.

Si cette image me plaît tant, c'est surtout que, contrairement au sénateur Grafstein, je l'ai toujours vue comme une façon succincte d'exprimer la possibilité d'échanges dans les deux sens. Une fenêtre nous permet non seulement de regarder vers l'extérieur, mais également de recevoir de la lumière et de l'air.

Le sénateur Beaudoin: De voir la tour Eiffel.

Le sénateur Fraser: Oui, de voir la tour Eiffel, et, avec un peu de chance, de sentir la brise provenant des prairies françaises. C'est pourquoi les mots qu'utilise le sénateur Moore, tout en n'étant pas très originaux, ne m'apparaissent pas avoir tout à fait la même signification que ceux du préambule, car je leur trouve une connotation plutôt commerciale. Nous pouvons toujours aller vers l'extérieur pour gagner des sous sans toutefois profiter pleinement de notre atout, de l'incroyable enrichissement que peut nous procurer, sur les plans juridique, intellectuel, philosophique et social, le fait de posséder ces deux traditions qui sont si bien représentées dans le monde entier.

J'espère que mes propos ne vous ont pas semblé trop poétiques.

Le sénateur Pearson: Je suis portée à croire que cette expression nous vient de Pierre le Grand, qui disait de la fondation de St-Petersbourg qu'elle ouvrait à son peuple une fenêtre sur l'Ouest. Je suis quand même tentée d'appuyer l'amendement. Cette tentation ne m'habite que depuis un moment, et j'ai du mal à arrêter mon choix. Si je tiens compte de ce que nous ont dit certains témoins, l'expression du sénateur Moore m'apparaît plus claire. Je comprends l'idée qu'une fenêtre puisse être utile dans les deux sens, mais il y a quand même quelque chose d'un peu plus dynamique dans la référence à des «perspectives nouvelles dans le monde entier», et c'est de cela qu'on nous a parlé. Je suis donc encline à appuyer l'amendement.

La présidente: Comme il ne semble pas y avoir d'autres personnes qui veulent s'exprimer sur cette question, je vais mettre l'amendement aux voix.

Désirez-vous, chers collègues, adopter la motion d'amendement que propose le sénateur Moore?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: Nous allons procéder par appel nominal. Le sénateur Fitzpatrick remplace le sénateur Cools.

Mme Joseph: Sénateur Milne.

Le sénateur Milne: Non.

Mme Joseph: Sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Mme Joseph: Sénateur Buchanan.

Le sénateur Buchanan: Non.

Mme Joseph: Sénateur Fitzpatrick.

Le sénateur Fitzpatrick: Non.

Mme Joseph: Sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser: Non.

Ms Joseph: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Yes.

Ms Joseph: Senator Gustafson.

Senator Gustafson: No.

Ms Joseph: Senator Joyal.

Senator Joyal: Yes.

Ms Joseph: Senator Moore.

Senator Moore: Yes.

Ms Joseph: Senator Pearson.

Senator Pearson: Yes.

The Chairman: The motion in amendment has been defeated by a vote of six to four.

Are there any further motions to amend the preamble? If not, shall the preamble carry?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: We shall proceed to a roll call vote.

Ms Joseph: Senator Milne.

Senator Milne: Yes.

Ms Joseph: Senator Beaudoin.

Senator Beaudoin: Yes.

Ms Joseph: Senator Buchanan.

Senator Buchanan: Yes.

Ms Joseph: Senator Fitzpatrick.

Senator Fitzpatrick: Yes.

Ms Joseph: Senator Fraser.

Senator Fraser: Yes.

Ms Joseph: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: No.

Ms Joseph: Senator Gustafson.

Senator Gustafson: Yes.

Ms Joseph: Senator Joyal.

Senator Joyal: No.

Ms Joseph: Senator Moore.

Senator Moore: No.

Ms Joseph: Senator Pearson.

Senator Pearson: Yes.

The Chairman: This time we are seven to three. The preamble is carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed, then, that this bill be adopted without amendment?

Mme Joseph: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Gustafson.

Le sénateur Gustafson: Non.

Mme Joseph: Sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Moore.

Le sénateur Moore: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Pearson.

Le sénateur Pearson: Oui.

La présidente: La motion d'amendement est rejetée par six voix contre quatre.

Y a-t-il d'autres motions d'amendement au préambule? Dans la négative, le préambule est-il adopté?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: Nous allons voter par appel nominal.

Mme Joseph: Sénateur Milne.

Le sénateur Milne: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Buchanan.

Le sénateur Buchanan: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Fitzpatrick.

Le sénateur Fitzpatrick: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Non.

Mme Joseph: Sénateur Gustafson.

Le sénateur Gustafson: Oui.

Mme Joseph: Sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: Non.

Mme Joseph: Sénateur Moore.

Le sénateur Moore: Non.

Mme Joseph: Sénateur Pearson.

Le sénateur Pearson: Oui.

La présidente: Cette fois-ci, le compte est de sept contre trois. Le préambule est adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le comité est-il d'accord pour le que projet de loi soit adopté sans amendement?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

Senator Grafstein: On division.

The Chairman: On division.

Senator Grafstein: There is a point that I have taken before other committees. Every committee deals with this somewhat differently, but I did abstain and there was a vote against it. I hope that the abstention would be limited to the provisions, or there could be a note in the report to say that it was approved on division but there was an abstention on those clauses. I think I made it clear as to why I abstained. I abstained because there is a serious constitutional question, and I should like that noted in the report, if possible.

It does not deteriorate or derogate from the majority position but it makes it clear that there was an abstention at report based on a constitutional objection.

The Chairman: I am not sure that I have ever reported on the results of a vote in this committee. Since this has now been done as a roll call vote, the record will show how the vote has gone. I can certainly say that it was not unanimous in the committee.

Senator Grafstein: Perhaps, then, there is another way of handling the matter.

The Chairman: At this point, we have now voted on the bill.

Senator Moore: No, we have not.

Senator Grafstein: No.

The Chairman: It was agreed that this bill be adopted, on division.

Senator Moore: Fine.

The Chairman: Without amendment, on division.

Senator Beaudoin: Do you use the expression "report, on division"?

The Chairman: No. At this point, the committee can now consider observations to be appended to the report, if anyone on the committee so wishes.

Senator Grafstein: You have my point.

The Chairman: Yes.

Senator Pearson: From the letter that Minister McLellan sent us in response to the need to have clarity as to where the words were being placed, we could add in the summary, as a fifth line, the following:

> Generally, in provisions that describe a legal concept by using a common law term and a civil law term, the common law term appears first in the English version and the civil law term appears first in the French version. Examples of this are

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

Le sénateur Grafstein: À la majorité.

La présidente: À la majorité.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais porter à votre attention un point que j'ai déjà soulevé précédemment devant d'autres comités et dont chaque comité traite quelque peu différemment. Lors de la mise aux voix de certaines dispositions, je me suis abstenu de voter et la motion a été rejetée. J'espère qu'il sera clair que je ne me suis abstenu que sur les dispositions en question, ou encore que le rapport comportera une note mentionnant que le projet de loi a été adopté sans amendement et à la majorité, mais qu'il y a eu une abstention. J'espère qu'on a bien compris pourquoi je me suis abstenu de voter sur ces dispositions. Je l'ai fait parce qu'elles comportaient d'importantes implications constitutionnelles et j'apprécierais qu'il en soit fait mention dans le rapport, si possible.

Une telle mention ne diminue en rien la position majoritaire qui a été adoptée, mais elle indique clairement dans le rapport qu'il y a eu une abstention fondée sur une objection d'ordre constitutionnel.

La présidente: Je ne suis pas certaine d'avoir déjà eu l'occasion de rendre compte dans un rapport des résultats d'un vote à ce comité. Étant donné que nous avons voté par appel nominal, le compte rendu indiquera la façon dont le vote s'est déroulé. Chose certaine, je peux mentionner le fait qu'il n'y a pas eu unanimité sur ce point au sein du comité.

Le sénateur Grafstein: Dans ce cas, il y aurait peut-être une autre façon de traiter la question.

La présidente: En réalité, nous avons déjà adopté le projet de loi.

Le sénateur Moore: Non, nous ne l'avons pas fait.

Le sénateur Grafstein: Non.

La présidente: Le projet de loi a été adopté avec dissidence.

Le sénateur Moore: Très bien, alors.

La présidente: Sans amendement, avec dissidence.

Le sénateur Beaudoin: Employez-vous l'expression «en faire rapport avec dissidence»?

La présidente: Non. À ce moment-ci, le comité peut, s'il le désire, s'interroger sur les observations qui pourraient figurer dans le rapport

Le sénateur Grafstein: À cet égard, je vous ai déjà fait part de mon souhait.

La présidente: Oui.

Le sénateur Pearson: Nous pourrions ajouter au sommaire, comme cinquième paragraphe, le passage suivant de la lettre que nous a fait parvenir la ministre McLellan concernant la nécessité d'établir clairement où les mots devraient être placés:

> En général, dans les dispositions où une notion juridique s'exprime par l'usage d'un terme de droit civil et d'un terme de common law, le terme de droit civil est mentionné le premier dans la version française et le terme de common law,

"real property and immovables" in the English version and "immeuble et biens réels" in the French version.

That was a direct quotation from the minister's letter.

Senator Beaudoin: How is this coming before us?

The Chairman: Honourable senators, I read into the record the minister's letter. This is included in her letter, copies of which are now being handed out to all honourable senators so they can see what Senator Pearson is talking about. It is on page 2, the indented paragraph, three-fifths of the way down the page.

Senator Beaudoin: It is not part of the bill.

The Chairman: No. You are suggesting that this be added in the summary?

Senator Pearson: Yes.

The Chairman: Inside the cover of the bill?

Senator Grafstein: May I make a suggestion? I understand what the honourable senator is trying to do. Perhaps the appropriate way to do it is to say in the report that the minister said this. I have no problem with that. It is her view and she wished that to be noted. If we leave it at that, it is in the report, as Senator Pearson would like to have it. I have no objection to that, but we did not get into a debate about that one way or the other. We can make it as her comment, as a note, and we can say this that this matter was not discussed or debated by the committee.

Senator Fraser: But it was, Senator Grafstein. I went on and on and on about this.

Senator Beaudoin: I even prefer what Senator Grafstein is saying.

Senator Grafstein: It does not derogate from my comment, which is that the minister made that as a note. It does not require the members of the committee to opine on the note.

The Chairman: No, but we can add this in our observations, if the committee agrees.

Senator Beaudoin: That it is her opinion.

Senator Moore: Agreed.

The Chairman: That is right.

Senator Fraser: That is going into the summary. Her letter says that Justice legislative drafters are proposing to incorporate this in the summary of the bill for further understanding of everyone who may end up reading it, like senators.

le premier dans la version anglaise. Par exemple, on retrouvera «immeuble» suivi de «biens réels» dans la version française et «real property» suivi de «immovables» dans la version anglaise.

Cette citation est tirée directement de la lettre de la ministre.

Le sénateur Beaudoin: Comment se fait-il que nous en soyons saisis?

La présidente: Chers collègues, j'ai lu la lettre pour le bénéfice du compte rendu. Ce qu'on vient de citer, c'est un passage de cette lettre, dont on est à vous distribuer des copies de manière à ce que chacun de vous puisse voir ce dont le sénateur Pearson veut parler. Vous trouverez ce passage à la page 2 de la lettre en question; il correspond au paragraphe placé en retrait aux trois cinquièmes de la page.

Le sénateur Beaudoin: Il ne fait pas partie du projet de loi.

La présidente: Non. Vous proposez que cette citation soit ajoutée au sommaire?

Le sénateur Pearson: Oui.

La présidente: À l'endos de la page couverture du projet de loi?

Le sénateur Grafstein: Puis-je faire une suggestion? Je saisis ce que le sénateur essaie de faire. Peut-être que le mieux serait de mentionner dans le rapport ce que la ministre a dit à ce sujet. Je n'y vois aucun problème. C'est son opinion, et elle a exprimé le souhait qu'il en soit fait mention. Si nous procédons de la sorte, son observation figurera dans le rapport, comme le voudrait le sénateur Pearson. Je n'y vois pas d'objection, mais nous n'avons en aucune manière discuté de cette question. Nous pourrions présenter la chose comme étant une observation de sa part, sous forme de note, et mentionner que cette question n'a pas été débattue au comité.

Le sénateur Fraser: Mais elle l'a été, sénateur Grafstein. J'ai personnellement traité de la question à plusieurs reprises.

Le sénateur Beaudoin: Je préfère quand même ce que propose le sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Cela ne change en rien ma suggestion, à savoir de mentionner que la ministre a fait cette observation dans une note. Les membres du comité n'ont pas à se prononcer sur la teneur de cette note.

La présidente: Non, mais nous pouvons ajouter cette citation aux observations que nous formulerons dans notre rapport, si le comité en convient.

Le sénateur Beaudoin: Comme étant son opinion à elle.

Le sénateur Moore: D'accord.

La présidente: Tout à fait.

Le sénateur Fraser: Cette remarque devrait figurer dans le sommaire. Sa lettre dit que les rédacteurs législatifs du ministère de la Justice proposent d'incorporer cette note dans le sommaire de la loi pour qu'elle soit bien comprise par quiconque en prendra connaissance, par exemple les sénateurs.

Senator Grafstein: It is an unusual practice. The better practice is to take the point that she makes and put it in the report as an observation of the minister. That is a better practice.

The Chairman: Senator Pearson is proposing, then, that we add this paragraph into my report as an observation from the minister.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is that agreed?

Senator Beaudoin: Purely on her part.

The Chairman: Yes, but not on the part of the committee.

Senator Beaudoin: Not part of the report of the committee, though.

The Chairman: That is right.

Senator Pearson: May I ask a practical question? Since this bill originated in this house and will now go to the House of Commons, if they want to put it into the summary would that be the practice?

The Chairman: It is not part of the bill at any rate.

Senator Pearson: Just in the report?

Senator Beaudoin: Legally speaking, it is only an observation. I am not saying that it is wrong, but in the Legal Committee we must follow the law.

Senator Fraser: It is simply a statement of fact. That is the way the bill is now written. All this note does is draw attention to that fact, so that anyone who is confused will understand what is going on.

Senator Grafstein: This is horrible, bad practice. The minister, however, because this is an afterthought, wants to make it clear that this is part of the record and I have no objection to that. However, I am telling the Department of Justice officials that this is horribly bad practice. The way that we are trying to accommodate the minister here is to have the note appear as her note as an observation. That is as far as we can do. Otherwise we are distorting the role of the committee and committee hearings and how you conduct as it refers to legal legislation.

Senator Buchanan: Agreed.

The Chairman: I agree with you, Senator Grafstein. We will put it into the report as having come from the minister.

Senator Beaudoin: And it is an observation?

The Chairman: Yes.

Is there any further observation that one wants to add to this report that I will give tomorrow?

Le sénateur Grafstein: Il s'agit là d'une pratique inhabituelle. La meilleure façon de procéder serait de reproduire cette note dans le rapport et de mentionner qu'il s'agit d'une observation de la ministre. Ce serait une pratique plus normale.

La présidente: Le sénateur Pearson propose donc que nous ajoutions ce paragraphe dans notre rapport en signalant qu'il s'agit d'une note provenant de la ministre.

Des voix: D'accord.

La présidente: Êtes-vous tous en faveur?

Le sénateur Beaudoin: Purement de sa part.

La présidente: Oui, et non de la part du comité.

Le sénateur Beaudoin: La note ne ferait cependant pas partie intégrante du rapport du comité.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Pearson: Puis-je poser une question d'ordre pratique? Étant donné que ce projet de loi émane du Sénat et que la Chambre des communes en sera maintenant saisie, si jamais celle-ci voulait que cette note fasse partie du sommaire du projet de loi, comment procéderait-on pour le faire?

La présidente: Quoi qu'il en soit, cette note ne saurait faire partie du projet de loi.

Le sénateur Pearson: Seulement du rapport?

Le sénateur Beaudoin: Juridiquement parlant, il ne s'agit là que d'une observation. Je ne dis pas qu'elle soit fausse, mais au Comité des affaires juridiques, nous devons nous conformer à la loi.

Le sénateur Fraser: Il ne s'agit que d'un énoncé de fait. C'est de cette façon que le projet de loi est actuellement rédigé. Tout ce que fait cette note, c'est d'attirer l'attention sur ce fait, de façon à éviter toute confusion à cet égard.

Le sénateur Grafstein: C'est la une façon affreusement mauvaise de procéder. Cependant, la ministre, qui a eu cette idée après coup, tient à ce que sa note figure au compte rendu, ce à quoi je ne vois aucune objection. J'aimerais toutefois que les fonctionnaires du ministère de la Justice sachent qu'il s'agit là d'une pratique affreusement mauvaise. La façon dont nous cherchons ici à nous rendre au souhait de la ministre, c'est d'inclure cette note dans notre rapport et de la présenter comme venant d'elle. C'est le plus loin que nous puissions aller. Autrement, nous dénaturerions le rôle du comité et de ses audiences et amènerions le comité à traiter indûment une mesure législative à caractère juridique.

Le sénateur Buchanan: D'accord.

La présidente: Je suis de votre avis, sénateur Grafstein. Nous allons en faire mention dans le rapport en indiquant que la note vient de la ministre.

Le sénateur Beaudoin: Et en mentionnant qu'il s'agit d'une observation de sa part?

La présidente: Oui.

Certains d'entre vous ont-ils autre chose qu'ils voudraient voir ajouté au rapport que je vais remettre demain?

Hon. Senators: No.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill with observations at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Before we all go, there is still future business of the committee. During the last session of Parliament we had Mr. Kingsley, the Chief Electrical Officer, appear before us. He offered to come back before this committee to talk about several things. At this point, we do not have any bills before us. In order to have Mr. Kingsley back, we must have an order of reference from the Senate. Therefore, I should like to ask for permission, with your agreement, to move:

> That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the Chief Electoral Officer's report for 2000 on the 37th general election; and
>
> That the committee submit its report no later than June 30, 2001.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Beaudoin: Why is it not later? Is it urgent?

The Chairman: No, but we will get it over before the summer. Since there is nothing on our agenda, we are asking them to come as quickly as possible so that we have something to talk about.

Senator Beaudoin: All right.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

Des voix: Non.

La présidente: Le comité est-il d'accord pour qu'à la prochaine séance du Sénat, je dépose mon rapport sur ce projet de loi en y formulant des observations?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Avant de nous quitter, il nous reste à nous pencher sur les travaux futurs du comité. Au cours de la dernière session du Parlement, nous avons entendu comme témoin M. Kingsley, le directeur général des élections. Il nous a offert de comparaître de nouveau pour nous entretenir de plusieurs choses. À l'heure actuelle, nous ne sommes saisis d'aucun projet de loi. Pour faire revenir M. Kingsley, nous devons obtenir du Sénat un ordre de renvoi en ce sens. Je vous demande donc l'autorisation de proposer ceci:

> Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner le rapport de l'an 2000 du directeur général des élections portant sur les 37es élections générales; et
>
> Que le Comité soumette son rapport au plus tard le 30 juin 2001.

Êtes-vous tous en faveur de cette proposition?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi pas plus tard? Est-ce urgent?

La présidente: Non, mais nous voulons le faire avant l'été. Puisque nous n'avons rien d'autre au programme, nous lui demanderons de comparaître le plus tôt possible pour que nous ayons quelque chose sur quoi nous pencher.

Le sénateur Beaudoin: Très bien.

La présidente: Adopté.

La séance est levée.

APPENDIX A

Department of Justice Canada
Ministère de la Justice Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H8

Ms. Jill Anne Joseph
Committee Clerk
Committees and Private Legislation Directorate
The Senate
Chambers Building, 10th Floor
40 Elgin Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Madam Clerk:

Re: Bill S-4, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec

I am writing in response to a request made on March 14, 2001 by the Honourable Claude Nolin during the appearance before the Standing Committee of the Senate on Legal and Constitutional Affairs of the Minister of Justice, the Honourable A. Anne McLellan, relating to Bill S-4. Senator Nolin requested comments respecting questions and observations made in Schedules 1 to 4 of a document submitted to the Committee on February 28, 2001 by Professor Claude Fabien of the Université de Montréal (see Document 1).

I. Appendix I - *Better terminology* and Appendix II - *Rectification of certain omissions*

In Appendices I and II of his document, Professor Fabien notes various improvements in terminology and the correction of certain omissions proposed in Bill S-4. We agree with his comments and we wish to thank him.

II. Appendix III – *Problem of readability and proposed solution (italic lettering)*

In Appendix III of his document, Professor Fabien raises the question of marking statutes as a legislative drafting technique. This question has been addressed by the Minister of Justice in a separate response to the Committee Chair, the Honourable Lorna Milne (see Document 2).

III. Appendix 4 – *Special Cases*

In Schedule 4 of his document, Professor Fabien raises two problems.

Canada

To better reflect the terminology used in article 1457 of the *Civil Code of Quebec*, he indicates that he would have preferred if the word "préjudice" rather than the word "dommage"had been used in section 3 of the *Crown Liability and Proceedings Act* as amended by clause 36 of Bill S-4. As he has admitted, these two words have the same significance.

Professor Daniel Jutras has studied this question. In his study *Crown Liability and Proceedings Act* published in the Collection of studies The Harmonization of federal Legislation with Quebec Civil Law and Canadian Bijuralism by the Department of Justice in 1997, he wrote that:

> "The word "dommages"in the plural is ambiguous in the civil law, as it also is at common law : it can refer either to an injury or to damages, that is, an amount paid to a victim as compensation for an injury. Although this ambiguity is not serious in the context of section 4, it would be preferable to remove it. The best solution would be to use the word "dommage/damage" in the singular. Use of the word "préjudice/injury" would have certain consequences from a common law point of view." (p. 1005).

The words "dommage/damage" could, therefore, be used to reflect the reality of the two legal systems.

Professor Fabien also considers that, in section 31(3) of the *Crown Liability and Proceedings Act*, the expression « les pertes pécuniaires antérieures au procès » should be replaced by « dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution d'une obligation » which can be found in Article 1617 of the *Civil Code of Québec*.

The notion of compensatory damages found in article 1607 of the *Civil Code of Québec* allows the compensation of damages that occurred before the trial. Section 31(3) governs cases where the cause of the damages takes place outside of Quebec or in more than one province; it already allows any Canadian court to order payment of compensation for such damages. The provision was thus preserved while being harmonized with the civil law reality.

IV- Public Information

As indicated by the Minister of Justice in the aforementioned letter (Document 2), I agree entirely that we have to communicate efficiently, to the legal community and the general public, the issues pertaining to harmonization and to the new bijural drafting techniques. In this regard, I would like to refer you to the Minister's letter where she notes various initatives taken by the Department of Justice to raise awareness of harmonization. More specifically, we are developing a lexicon and bijural records in cooperation with the Translation Bureau of the Government of Canada. Although the design to be used in bijural records has not yet been finalized, I enclose, as an example, a copy of a bijural record (see Document 3).

In addition, we give presentations on the harmonization process and on bijural drafting techniques. We have also published articles on this and will continue to do so in order to raise awareness of the harmonization program and of bijural drafting techniques in the legal community and among the general public.

I hope that the above will answer the request of Senator Nolin.

Yours very truly,

Original signed by
Original signé par

Alain Bisson
Senior General Counsel
Civil Code Section
Department of Justice

Enclosures. 2

DOCUMENT 1

February 26, 2001

OBSERVATIONS ON BILL S-4
Federal Law--Civil Law Harmonization Act No. 1

by **Claude Fabien**, professor
Faculty of Law, Université de Montréal

1- Overall, a positive reaction

1) Principles of harmonization between federal and civil law firmly adhered to.

2) Acknowledgement of provincial law as the law that completes federal legislation with regard to property and civil rights (Preamble).

3) Full advantage taken of opportunity to correct and improve the French versions of federal laws:

   - better terminology (see Appendix 1);
   - rectification of certain omissions (see Appendix 2).

2- Critical comments

1) The core objective must be clarity:

   - temptation to worship difference and to proselytise;
   - plan language or learned language?
   - similar or different logical structures?
   - illustration: *Interpretation Act*, s. 8.2.

2) Problem of readability of bijuridical drafting; solution -- highlighting words:

   - illustration of problem (see Appendix 3);
   - inverse drafting and explicit distinctions;
   - proposed solution: civil law terms in English text and common law terms in French text should be highlighted by a printing convention such as *italics* so that they will stand out from (respectively) common law terms in English text and civil law terms in French text;
   - reasons: efficiency and practicality for lawyers;

     clarity and prevention of interpreting problems;

     prevention of contamination of one language by the other, and defeated purposes;

     readability for lay people.

3) Special cases (see Appendix 4)

4) Constitutional issue: why not make marriage a matter of provincial jurisdiction?

Appendix 1- Better terminology

	(current version)	(version in Bill S-4)
p.17	usage	utilisation
p.19	détenant	titulaire
p.27	créance d'une somme déterminée	créance liquide
p.32	réaliser un placement	disposer d'un placement
p.37	créance prioritaire à celle de qqn	créance qui prend rang avant celle de qqn
p.38	prise en gage	prêt sur gage
p.48	fournir une caution	fournir un cautionnement

Appendix 2- Rectification of certain omissions

	(omitted in the French)	(added in Bill S-4)
p.18	to provide relief from error	pour remédier à l'erreur
p.23	in saving life	pour sauver des vies

Appendix 3- Problem of readability and proposed solution (*italic* lettering)

	(civil law term in English text)	(common law term in French text)
p.7	*immovable*	*bien réel*
p.11	*resiliation*	*résignation*
p.13	*hypothec*	-
p.14	*immovable under divided co-ownership*	*bien réel en condominium*
p.20	-	*charge*
p.21*	*administrator of the property of others*	*fiduciaire*
p.22	-	*equity*
p.23	*extracontractual civil liability*	*responsabilité délictuelle*
p.27*	*pre-trial pecuniary loss*	*dommages-intérêts spéciaux*
p.30*	*act constituting hypothecs*	*actes de fiducie créant des hypothèques, charges ou grèvements*
p.31	*act*	*instrument*
p.35	-	*baillement*
p.44*	*gross or intentional fault*	*négligence grossière ou inconduite délibérée*
p.46	*security*	*charge*
p.51	*solidarily*	

*(cas de distinction explicite)

Appendix 4 – Special cases

	(term found in Bill S-4)	(term found in the Quebec Civil Code)
p.23	dommage	préjudice (art. 1457 QCC)
p.27	perte pécuniaire antérieure au procès	dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution d'une obligation (art. 1617 QCC)

DOCUMENT 2

Minister of Justice
and Attorney General of Canada

Ministre de la Justice
et Procureure générale du Canada

The Honourable/L'honorable A. Anne McLellan

Ottawa, Canada K1A 0H8

MAR 2 0 2001

The Honourable Lorna Milne, Chair
Senate Committee on Legal
and Constitutional Affairs
Senate of Canada
Ottawa, Ontario K1A 0A1

Dear Senator:

At my appearance before your Committee on Wednesday, March 14, 2001, I undertook to respond to a question posed by Senator Fraser regarding the marking of legislation to reflect whether a term is a common law term or a civil law term.

On March 1, 2001, before the Committee Professor Claude Fabien from the Law Faculty of the Université de Montréal suggested the idea of marking legislation to reflect bijural terms. More specifically, Professor Fabien suggested that "*les termes de droit civil en anglais et les termes de common law en français devraient être marqués par une convention d'édition quelconque*".

My officials from the Civil Code Section at the Department of Justice as well as the drafters from the Legislative Services have carefully reviewed the issue and are of the view that there would be inherent difficulties in any such practice.

The first difficulty to consider relates to the symbolic aspect of the form in which legislation is presented. The legislature has always spoken in one form with respect to language – one official language version is not printed in a different typeface than the other. Similarly here, with the movement to ensure the law speaks to all legal communities, it would be inconsistent to distinguish one legal concept from another by different typefaces or other form of marking. The legislature should speak in one form, not only with respect to language, but also with respect to legal concepts. The symbolism of the uniform appearance of the statute books is important – no language or legal concept is more or less important. They are equal in all respects and none is singled out.

I note Professor Nicholas Kasirer comments on March 14, 2001 "[...] back to the symbolic appearance of the law – its pristine and uniform shape, being itself a value and holding some of the authority of the law is borne in its very feature. It is not an accident that the typeface of the Statutes of Canada is always the same because of the idea the legislature speaks in a voice. Messing around with that comes at price."

Secondly, there are several technical difficulties with a marking system. To be effective, a marking system would have to be applied consistently. Failure to mark a legal concept in a system where marking was mandatory would be worse than having no marking at all because it could lead to erroneous conclusions such as one that an unmarked legal concept is in fact not a legal concept at all. As well, there would be serious difficulties in determining whether something should be marked or not. By way of one example only, should a term such as "security/securité", which is the same term, but has different meanings in the two legal systems, be marked or not? As Professor Alain-François Bisson, from the University of Ottawa, commented beforé your committee on March 1, 2001, "*[le marquage] entraîne une nouvelle complexité dans des lois déjà assez complexes. Je serais plutôt favorable à un document préparatoire ou 'postpréparatoire'.*"

I do not dispute that what we are proposing is new and innovative and may cause difficulties for some at least initially. That is why clause 8 of the Bill proposes to add new provisions to the *Interpretation Act* to facilitate a better understanding of the new drafting techniques, which are designed to reflect the Canadian bijural tradition in federal legislation.

As well, in response to concerns expressed in this regard, Justice legislative drafters are proposing to incorporate a note in the summary of Bill S-4 to explain the order of priority of common law and civil law as follows:

> Generally, in provisions that describe a legal concept by using a common law term and a civil law term, the common law term appears first in the English version and the civil law term appears first in the French version. Examples of this are "real property and immovables" in the English version and "immeuble et biens réels" in the French version.

The summary will continue and be part of the printed text when the bill is printed in "as passed" form. In addition, tax legislation, which is harmonized in separate tax bills, will contain explanatory notes relating to the new harmonized terminology.

In addition to these interpretive aids, I agree entirely that the new techniques of bijural legislation need to be communicated effectively to the legal community and to the population in general. Professor Fabien himself suggested alternatives if marking is not an option such as developing a lexicon of common law and civil law terms or investing in research.

I would like to underscore that the Department of Justice has already undertaken several initiatives to raise legal awareness in this regard. We are developing a lexicon and bijural records in cooperation with the Translation Bureau of the government of Canada. These tools will be published when the Act comes into force as reference material on the Justice Internet website and Justice CD as well as on *Termium*®, the federal government's terminology reference, and will be distributed in print form in libraries throughout the country.

In order to raise legal awareness, presentations have been given by Justice legal counsel on the harmonization process and bijural drafting in several Canadian faculties of law and to members of the legal community. We have also published articles on harmonization and bijural drafting and we will continue to do so. In particular, we will publish a collection of texts in May 2001 on the subject matter, including the methodology and terminology of harmonization.

I trust the above comments will assist you in your consideration of Bill S-4.

Yours sincerely,

A. Anne McLellan

DOCUMENT 3

GENERAL INFORMATION

BIJURAL DRAFTING TECHNIQUES

In the context of the harmonization of federal legislation with Quebec civil law the following drafting techniques, appropriate in the bijural context, were used to resolve problems relating to bijuralism.

THE DEFINITION

This common drafting technique, involves, in the context of legislative bijuralism, giving a term a meaning which is appropriate for both common law and civil law.

DOUBLES

This drafting technique involves using different terms to express the legal rule applicable to each legal system. This is particularly useful when it is necessary to limit the application of a legal rule to Quebec and elsewhere in Canada. There are two types of doubles : the simple double, and the paragraphed double.

- **simple double**
  This technique involves placing terms or concepts belonging to each legal system one after the other.

- **paragraphed double**
  According to this drafting technique, the terms appropriate for each system appear in different paragraphs.

GENERIC OR NEUTRAL TERM

This drafting technique involves the use of a neutral term having no meaning in either legal system. The generic term unites more than one concept in one sole term appropriate for the legal system that is involved.

DOCUMENT 4

DRAFT BIJURAL RECORD / ÉBAUCHE - FICHE BIJURIDIQUE

(Common Law) Real property	(Civil Law) Immovable	(droit civil) Immeuble	(common law) Biens réels

SOURCE

PRESENT SECTION	DISPOSITION ACTUELLE
Long Title An Act respecting the acquisition, administration and disposition of real property by the Government of Canada. *Loi sur les immeubles fédéraux*, 1991, ch. 50 [F-8.4]	*Titre intégral* Loi concernant l'acquisition, la gestion et l'aliénation des immeubles du domaine public fédéral. *Federal Real Property Act* 1991, c. 50 [F-8.4]

PROPOSED AMENDMENT	MODIFICATION PROPOSÉE
9. The long title of the Federal Real Property Act is replaced by the following : An Act respecting the acquisition, administration and disposition of real property and immovables by the Government of Canada Clause 9, Bill S-4, *Federal Law-Civil Law Harmonization Act, No.1*	**9. Le titre intégral de la Loi sur les immeubles fédéraux est remplacé par ce qui suit :** Loi concernant l'acquisition, la gestion et le mode de disposition d 'immeubles et de biens réels par le gouvernement du Canada Art. 9, projet de loi S-4, *Loi d'harmonisation n° 1 du droit fédéral avec le droit civil*

REASON FOR CHANGE / JUSTIFICATION DES MODIFICATIONS

Problem: semi-bijuralism The problem of semi-bijuralism is caused by the sole use of civil law terminology *immeuble* in the French version and the sole use of common law terminology "real property" in the English version.	**Problème : semi-bijuridisme** Le problème de semi-bijuridisme est causé par l'utilisation de la terminologie de droit civil uniquement dans la version française « immeubles » et l'utilisation de la terminologie de common law uniquement dans la version anglaise *real property*.
Solution: simple double In the French version, the expression *biens réels* is inserted in order to reflect French common law in keeping with the new definition found in clause 11(6) of the Bill.	**Solution : doublet simple** Dans la version française, l'expression « biens réels » est insérée afin de refléter la common law d'expression française conformément à la nouvelle définition prévue à l'article 11(6) du projet de loi.
In the English version, the term "immovable" is inserted in order to reflect civil law in keeping with the new definition found in clause 11(5) of the Bill.	Dans la version anglaise, le terme *immovable* est inséré afin de refléter le droit civil d'expression anglaise, conformément à la nouvelle définition prévue à l'article 11(5) du projet de loi.

Potential Hyperlink with relevant documents
Hyperlien possible avec documents pertinents

ANNEXE A

Department of Justice Canada
Ministère de la Justice Canada

Ottawa Canada
K1A 0H8

Madame Jill Anne Joseph
Greffier de comité
Sénat, direction des comités et de la législation privée
Édifice Chambers, 10e étage
40, rue Elgin
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Madame la Greffière,

Objet : Projet de loi S-4, Loi d'harmonisation no 1 du droit fédéral avec le droit civil

La présente est en réponse à la demande faite le 14 mars 2001 par l'honorable Claude Nolin lors de la comparution de la ministre de la Justice, l'honorable A. Anne McLellan, devant le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles relativement au projet de loi précité. Le sénateur Nolin a demandé nos commentaires quant aux questions et observations formulées aux annexes 1 à 4 d'un document déposé auprès du comité par le professeur Claude Fabien de l'Université de Montréal le 28 février 2001 (voir Document 1).

I. Annexe 1 - Amélioration de la langue et annexe 2 - Corrections de certaines omissions

Aux Annexes 1 et 2 de son document, le professeur Fabien met en évidence diverses améliorations de la langue et corrections de certaines omissions que le projet de loi S-4 veut apporter. Nous sommes d'accord avec ses commentaires et nous le remercions.

II. Annexe 3 - Problème de lisibilité et solution de mise en caractères italiques

À l'Annexe 3 de son document, le professeur Fabien soulève la question du marquage des lois comme technique de rédaction législative. Cette question a fait l'objet d'une réponse distincte de la Ministre de la Justice à la présidente du comité, l'honorable Lorna Milne (voir Document 2).

III. Annexe 4 - Cas particuliers

À l'Annexe 4 de son document, le professeur Fabien soulève deux problèmes.

Pour mieux rendre la terminologie utilisée à l'article 1457 du Code civil du Québec, il indique qu'il aurait préféré que soit utilisé à l'article 3 de la Loi sur la responsabilité de l'état et le contentieux administratif, telle qu'amendée par l'article 36 du projet de loi S-4 le mot « préjudice » plutôt que le mot « dommage ». Comme il l'a admis, les deux mots ont la même signification.

Le professeur Daniel Jutras a étudié cette question. Dans son étude « Loi sur la responsabilité de l'état et le contentieux administratif » publiée dans le recueil « L'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil québécois et le bijuridisme canadien » par le ministère de la Justice en 1997, il s'exprime ainsi :

> « Le mot « dommages » est ambigu en droit civil, comme en common law d'ailleurs, et peut évoquer tant le préjudice que les dommages-intérêts, c'est-à-dire la somme versée à la victime pour réparer le préjudice. Dans le contexte de l'article 4 [de la Loi sur la responsabilité de l'état et le contentieux administratif], l'ambiguïté n'est pas importante, mais il serait souhaitable de l'effacer. La meilleure solution serait d'utiliser le mot « dommage/damage » au singulier. L'utilisation du mot « préjudice/injury » ne serait pas sans conséquence du point de vue de la common law. » (p.1031)

Le mot « dommage/damage » peut donc être utilisé pour rendre la réalité des deux systèmes de droit.

Le professeur Fabien considère aussi qu'à l'article 31(3) de la Loi sur la responsabilité de l'état et le contentieux administratif l'expression « les pertes pécuniaires antérieures au procès » devrait être remplacée par « dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution d'une obligation » que nous retrouvons à l'article 1617 du *Code civil du Québec.*

La notion de dommages compensatoires que nous retrouvons à l'article 1607 du *Code civil du Québec* permet la compensation des dommages survenus avant le procès. L'article 31(3) régit le cas où le fait générateur des dommages survient

à l'extérieur du Québec ou dans plus d'une province; il permet déjà à tout tribunal au Canada d'ordonner le paiement de compensation pour de tels dommages. La disposition a donc été conservée tout en l'harmonisant à la réalité du Code civil.

IV. Diffusion de l'information

Tel que la ministre de la Justice l'indique dans la lettre précitée (Document 2), je suis tout à fait d'accord qu'il nous faut communiquer efficacement à la communauté juridique et à la population en général les enjeux de l'harmonisation et les nouvelles techniques de rédaction bijuridique.. À cet effet je vous renvoie à la lettre de la ministre où elle mentionne une série de mesures prises par le ministère de la Justice pour faire mieux connaître l'harmonisation. Plus spécifiquement nous travaillons à l'élaboration d'un lexique et des fiches bijuridiques en collaboration avec le Bureau de la traduction du gouvernement du Canada. Bien que le modèle qui sera suivi pour les fiches bijuridique n'est pas encore arrêté, je joins à titre d'exemple l'ébauche d'un telle fiche (voir Document 3).

En outre nous donnons des présentations sur le processus d'harmonisation et les techniques de rédaction bijuridique. Nous avons également publié et continuerons de publier des articles sur cette question afin de mieux sensibiliser la communauté juridique et le public quant au

programme d'harmonisation et aux techniques de rédaction bijuridique.

J'espère que cette réponse saura répondre aux attentes du Sénateur Nolin.

Veuillez agréer, Madame la Greffière, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Alain Bisson
Avocat général principal
Section du Code civil
Ministère de la Justice

p.j. 2

DOCUMENT 1

Le 26 février 2001

RÉFLEXIONS SUR LE PROJET DE LOI S-4
Loi d'harmonisation no 1 du droit fédéral avec le droit civil

Par Claude FABIEN, professeur
Faculté de droit, Université de Montréal

1- Réaction globalement positive

1) Adhésion aux principes d'harmonisation du droit fédéral avec le droit civil et de rédaction bijuridique des lois fédérales, tels que manifestés dans le Projet de loi S-4.

2) Reconnaissance du droit provincial comme droit supplétif du droit fédéral en matières de droits civils et de propriété (Préambule)

3) Occasion bien saisie de perfectionnement de la version française des lois fédérales

   - Amélioration de la langue (annexe 1)
   - Correction de certaines omissions (annexe 2)

2- Réflexions critiques

1) L'objectif dominant doit être la clarté

   - Tentation du culte de la différence et du prosélytisme
   - Langue simple ou langue savante ?
   - Structures logiques semblables ou disparates ?
   - Illustration : *Loi d'interprétation*, art. 8.2

2) Problème de lisibilité de la rédaction bijuridique et solution du marquage des mots

   - Illustration du problème (annexe 3)
   - Rédaction inversée et distinctions explicites
   - Solution proposée : les termes de droit civil en anglais et les termes de common law en français devraient être marqués par une convention d'édition (comme les *caractères italiques*) de manière à les distinguer respectivement des termes de common law en anglais et des termes de droit civil en français.
   - Motifs : Efficacité et commodité pour les juristes

     Clarté et prévention des problèmes d'interprétation

     Prévention de la contamination de la langue et des effets pervers

     Lisibilité pour non juristes

3) Cas particuliers (annexe 4)

4) Question constitutionnelle : pourquoi le mariage ne deviendrait-il pas compétence provinciale ?

Annexe 1- Amélioration de la langue

	(version actuelle)	(version du projet de loi S-4)
p.17	usage	utilisation
p.19	détenant	titulaire
p.27	créance d'une somme déterminée	créance liquide
p.32	réaliser un placement	disposer d'un placement
p.37	créance prioritaire à celle de qqn	créance qui prend rang avant celle de qqn
p.38	prise en gage	prêt sur gage
p.48	fournir une caution	fournir un cautionnement

Annexe 2- Correction de certaines omissions

	(omis en français)	(ajout du projet de loi S-4)
p.18	to provide relief from error	pour remédier à l'erreur
p.23	in saving life	pour sauver des vies

Annexe 3- Problème de lisibilité et solution de mise en caractères italiques

	(terme de droit civil en anglais)	(terme de common law en français)
p.7	*immovable*	*bien réel*
p.11	*resiliation*	*résignation*
p.13	*hypotehec*	
p.14	*immovable under divided co-ownership*	*bien réel en condominium*
p.20	-	*charge*
p.21*	*administrator of the property of others*	*fiduciaire*
p.22	-	*equity*
p.23	*extracontractual civil liability*	*responsabilité délictuelle*
p.27*	*pre-trial pecunary loss*	*dommages-intérêts spéciaux*
p.30*	*act constituting hypothecs*	*actes de fiducie créant des hypothèques, charges ou grèvements*
p.31	*act*	*instrument*
p.35	-	*baillement*
p.44*	*gross or intentional fault*	*négligence grossière ou inconduite délibérée*
p.46	*security*	*charge*
p.51	*solidarily*	

*(cas de distinction explicite)

Annexe 4 – Cas particuliers

	(terme du projet de loi S-4)	(terme du Code civil du Québec)
p.23	dommage	préjudice (art. 1457 C.c.Q)
p.27	perte pécuniaire antérieure au procès	dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution d'une obligation (art. 1617 C.c.Q)

DOCUMENT 2

[TRADUCTION]

L'Honorable Lorna Milne présidente
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles,
Ottawa, (Ontario)
K1A 0A1

Madame la Sénatrice,

Lors de ma comparution devant votre comité, le 14 mars 2001, je me suis engagée à répondre à la question posée par l'honorable Joan Fraser concernant le marquage de la législation, pour distinguer les termes de droit civil de ceux common law.

Le 1er mars 2001, le professeur Claude Fabien de l'Université de Montréal a soumis au comité l'idée du marquage. En particulier, le professeur Fabien a mentionné que « les termes de droit civil en anglais et les termes de common law en français devraient être marqués par une convention d'édition quelconque ».

Des conseillers juridiques de la Section du Code civil ainsi que des rédacteurs de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice ont examiné attentivement cette question. Ils sont d'avis que le marquage poserait des difficultés.

La première difficulté a trait à l'aspect symbolique de la forme du texte de loi. Le législateur parle toujours d'une seule voix ; les deux versions linguistiques de la loi ont la même forme. Ainsi, le législateur ne parlerait pas d'une même voix à toutes les communautés juridiques, s'il faisait une distinction entre les systèmes de droit par l'emploi de caractères typographiques différents. Le législateur devrait employer la même forme, non seulement du point de vue de la langue, mais aussi des concepts juridiques. L'apparence uniforme de la loi est un symbole important; il n'y a pas une langue ou un concept qui a priorité sur l'autre. Ils sont égaux à tous égards, et aucun n'est particularisé.

À cet égard, il y a lieu de noter le commentaire suivant du professeur Nicholas Kasirer devant votre comité, le 14 mars 2001 [...] back to the symbolic appearance of the law – its pristine and uniform shape, being itself a value and holding some of the authority of the law is borne in its very feature. It is not an accident that the type face of the Statutes of Canada is always the same because of the idea the legislature speaks in a voice. Messing around with that comes at a price."

Deuxièmement, il y a plusieurs difficultés techniques liées à un système de marquage. Pour être efficace, le marquage devrait se faire de façon uniforme. Si un concept n'est pas mis en relief alors qu'il aurait dû l'être, cela pourrait avoir des conséquences plus graves que de ne pas avoir de système de marquage. En effet, un tel défaut pourrait conduire à une fausse conclusion, selon laquelle le concept juridique qui n'est pas mis en relief n'est pas un concept juridique. En outre, on pourrait avoir de la difficulté à déterminer si tel terme devrait être mis en relief ou non. Pour ne donner qu'un exemple, le terme "sécurité/security" devrait-il être mis en relief lors qu'il s'agit d'un terme commun pour les deux systèmes de droit? Comme le professeur Alain-François Bisson, de l'Université d'Ottawa le mentionnait devant votre comité le 1er mars 2001: « [le marquage] entraîne une nouvelle complexité dans des lois déjà assez complexes. Je serais plutôt favorable à un document préparatoire ou « postpréparatoire »

Il n'y a pas de doute que ce que nous proposons est innovateur et puisse, par le fait même, causer quelque difficulté, du moins au début. C'est pourquoi, l'article 8 du projet de loi ajouterait de nouvelles dispositions à la *Loi sur l'interprétation* pour faciliter la compréhension des nouvelles techniques de rédaction, conçues pour refléter la réalité bijuridique canadienne dans la législation fédérale.

En outre, en réponse aux préoccupations exprimées au sujet de l'ordre de priorité du droit civil et de la common law dans les dispositions d'harmonisation, les rédacteurs législatifs proposent d'incorporer la note suivante dans le sommaire du projet de loi S-4:

> En général, dans les dispositions où une notion juridique s'exprime par l'usage d'un terme de droit civil et d'un terme de common law, le terme de droit civil est mentionné le premier dans la version française et le terme de common law, le premier dans la version anglaise. Par exemple, on retrouvera "immeuble" suivi de "biens réels" dans la version française et "real property" suivi de " immovables" dans la version anglaise.

Le sommaire fera partie du projet de loi imprimé dans sa "version adoptée". Par ailleurs, les dispositions fiscales qui sont harmonisées dans des projets de lois fiscales distinctes contiendront des notes explicatives relativement à la nouvelle terminologie d'harmonisation.

Outre ces outils d'aide à l'interprétation, je suis tout à fait d'accord qu'il faut communiquer efficacement à la communauté juridique et à la population en général les nouvelles techniques de rédaction bijuridiques. Le professeur Fabien lui-même a suggéré "la construction d'un lexique de termes juridiques de common law et de droit civil" si on n'a pas recours au marquage.

Je tiens à souligner que le ministère de la Justice a déjà entrepris une série de mesures pour faire mieux faire connaître l'harmonisation. Nous sommes en train de préparer un lexique et des fiches bijuridiques en collaboration avec le Bureau de la traduction du gouvernement du Canada. Ces outils seront publiés lorsque la loi sera en vigueur comme documentation de référence sur le site Internet du ministère de la Justice, sur les CD de Justice, de même que dans *Termium*®, la banque de données linguistiques du gouvernement du Canada. Ces outils seront aussi disponibles sous format papier dans les

bibliothèques à la grandeur du pays.

Des avocats du ministère de la Justice ont également fait des présentations sur le processus d'harmonisation et les techniques de rédaction bijuridique dans plusieurs facultés de droit canadiennes et à des membres de la communauté juridique. Nous avons publié des articles sur l'harmonisation et la rédaction bijuridique et nous allons continuer de le faire. Nous publierons notamment un recueil d'articles en mai 2001 sur le sujet, en particulier sur la méthodologie et la terminologie de l'harmonisation.

En espérant que ces commentaires vous seront utiles dans le cadre de l'examen du projet de loi S-4, veuillez agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A. Anne McLellan

DOCUMENT 3

TECHNIQUES DE RÉDACTION APPLICABLES EN CONTEXTE BIJURIDIQUE

Dans le contexte de l'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil du Québec, les techniques suivantes, applicables en contexte bijuridique, ont été employées pour régler les problèmes de bijuridisme.

DÉFINITION

Technique de rédaction législative qui, dans le cadre du bijuridisme législatif, consiste à donner à un terme une signification propre à la fois au droit civil et à la common law.

DOUBLET

Technique de rédaction qui consiste à rendre par des termes différents la règle de droit applicable à chaque système de droit. Cette technique est particulièrement utile quand il est nécessaire de bien délimiter l'application de la règle de droit au Québec et ailleurs au Canada. Le doublet peut être simple ou avec alinéas.

- **doublet simple**
technique de rédaction qui consiste à présenter les termes ou notions propres à chaque système de droit les uns à la suite des autres.

- **doublet avec alinéas**
technique de rédaction qui consiste à présenter les notions propres à chaque système de droit dans des alinéas différents.

TERME GÉNÉRIQUE OU NEUTRE

Technique de rédaction qui consiste à employer un terme à caractère neutre qui n'a de connotation ni dans l'un ni dans l'autre système juridique. Le générique regroupe plusieurs notions juridiques sous un seul vocable propre au système juridique en cause.

DOCUMENT 4

DRAFT BIJURAL RECORD / ÉBAUCHE - FICHE BIJURIDIQUE

(Common Law) Real property	(Civil Law) Immovable	(droit civil) Immeuble	(common law) Biens réels

SOURCE

PRESENT SECTION	DISPOSITION ACTUELLE
Long Title An Act respecting the acquisition, administration and disposition of real property by the Government of Canada. *Loi sur les immeubles fédéraux*, 1991, ch. 50 [F-8.4]	*Titre intégral* Loi concernant l'acquisition, la gestion et l'aliénation des immeubles du domaine public fédéral. *Federal Real Property Act* 1991, c. 50 [F-8.4]

PROPOSED AMENDMENT	MODIFICATION PROPOSÉE
9. The long title of the Federal Real Property Act is replaced by the following : An Act respecting the acquisition, administration and disposition of real property and immovables by the Government of Canada Clause 9, Bill S-4, *Federal Law-Civil Law Harmonization Act, No. 1*	**9. Le titre intégral de la Loi sur les immeubles fédéraux est remplacé par ce qui suit :** Loi concernant l'acquisition, la gestion et le mode de disposition d 'immeubles et de biens réels par le gouvernement du Canada Art. 9, projet de loi S-4, *Loi d'harmonisation n° 1 du droit fédéral avec le droit civil*

REASON FOR CHANGE / JUSTIFICATION DES MODIFICATIONS

Problem: semi-bijuralism The problem of semi-bijuralism is caused by the sole use of civil law terminology *immeuble* in the French version and the sole use of common law terminology "real property" in the English version.	**Problème : semi-bijuridisme** Le problème de semi-bijuridisme est causé par l'utilisation de la terminologie de droit civil uniquement dans la version française « immeubles » et l'utilisation de la terminologie de common law uniquement dans la version anglaise *real property*.
Solution: simple double In the French version, the expression *biens réels* is inserted in order to reflect French common law in keeping with the new definition found in clause 11(6) of the Bill.	**Solution : doublet simple** Dans la version française, l'expression « biens réels » est insérée afin de refléter la common law d'expression française conformément à la nouvelle définition prévue à l'article 11(6) du projet de loi.
In the English version, the term "immovable" is inserted in order to reflect civil law in keeping with the new definition found in clause 11(5) of the Bill.	Dans la version anglaise, le terme *immovable* est inséré afin de refléter le droit civil d'expression anglaise, conformément à la nouvelle définition prévue à l'article 11(5) du projet de loi.

Potential Hyperlink with relevant documents
Hyperlien possible avec documents pertinents

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, March 21, 2001:

Panel of Academics:

Mr. Michael Behiels, Ph.D., Department of History, University of Ottawa;

Mr. Max Nemni, Ph.D., Professor, Department of History, Laval University.

Academic:

Mr. Jean-François Gaudreault-DesBiens, Ph.D., Professor, Faculty of Law, McGill University.

Thursday, March 22, 2001:

From the Department of Justice of Canada:

Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section;

Yves DeMontigny, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law;

Alain Vauclair, General Counsel, Civil Code Section;

France Allard, General Counsel Comparative Law, Director, Legislation Services Branch;

Louise Maguire-Wellington, Legal Counsel, Civil Code Section;

Guy Faggiolo, General Counsel, Civil Code Section.

Le mercredi 21 mars 2001:

Panel d'universitaires:

M. Michael Behiels, Ph.D., département d'histoire, Université d'Ottawa;

M. Max Nemni, Ph.D., professeur, département d'histoire, Université Laval.

Universitaire:

M. Jean-François Gaudreault-DesBiens, professeur, faculté de droit, Université McGill.

Le jeudi 22 mars 2001:

Du ministère de la Justice du Canada:

Alain Bisson, avocat général principal, Section du Code civil;

Yves DeMontigny, conseiller spécial au sous-ministre adjoint principal, Droit public;

Alain Vauclair, avocat-conseil, Section du Code civil;

France Allard, avocate générale, Droit comparatif, directrice, Direction des services législatifs;

Louise Maguire-Wellington, conseillère juridique, Section du Code civil;

Guy Faggiolo, avocat général, Section du Code civil.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, April 4, 2001

Issue No. 4

First meeting on:

The Chief Electoral Officer's Report for 2000

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 4 avril 2001

Fascicule nº 4

Première réunion concernant:

Le rapport de 2000 du Directeur général des élections

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

NOV 30 2001

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Grafstein
Atkins	Gustafson
Banks	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*April 2, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Grafstein
Atkins	Gustafson
Banks	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Graham, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 2 avril 2001*).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, April 3, 2001:

The Honourable Senator Milne moved, seconded by the Honourable Senator Taylor:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the Chief Electoral Officer's Report for 2000 on the 37th general election; and

That the Committee submit its report no later than June 30, 2001.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 4 avril 2001:

L'honorable sénateur Milne propose, appuyée par l'honorable sénateur Taylor,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé étudier le rapport de 2000 du Directeur général des élections sur les 37es élections générales; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 2001.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 4, 2001
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:45 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Beaudoin, Cools, Grafstein, Gustafson, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pearson (10).

Other senator present: The Honourable Senator Nolin.

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on April 3, 2001, that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the Chief Electoral Officer's Report for 2000 on the 37th general election; and that the Committee submit its report no later than June 30, 2001. *(See Issue No. 4, Wednesday, April 4, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

WITNESSES:

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Rennie Molnar, Director of Register, Geography and Information Technology;

Holly E. McManus, Legal Counsel;

Janice R. Vézina, Director of Election Financing.

Jean-Pierre Kingsley and Rennie Molnar made an opening statement and, together with Holly McManus and Janice Vézina, answered questions.

The committee considered the following budget for legislation for 2001-2002:

Summary Of Expenditures

Professional and Other Services	$8 200
Transportation and Communications	$3 160
Other Expenditures	$1 000
Total	**$12 360**

The Honourable Senator Moore moved adoption of the budget.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 4 avril 2001
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénatrice Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Beaudoin, Cools, Grafstein, Gustafson, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Nolin.

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 3 avril 2001, que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier le rapport 2000 du Directeur général des élections sur la 37e élection générale et que le comité fasse son rapport au plus tard le 30 juin 2001. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule nº 4 du mercredi 4 avril 2001.*)

TÉMOINS:

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Rennie Molnar, directeur du registre, de la géographie et de la technologie informatique;

Holly E. McManus, conseillère juridique;

Janice R. Vézina, directrice du financement des élections.

Jean-Pierre Kingsley et Rennie Molnar font une déclaration et, avec l'aide de Holly McManus et Janice Vézina, répondent aux questions.

Le comité examine le budget suivant relatif à l'étude des projets de loi pour 2001-2002:

Sommaire Des Dépenses

Services professionnels et autres	8 200 $
Transports et communications	3 160 $
Autres dépenses	1 000 $
Total	**12 360 $**

L'honorable sénateur Moore propose l'adoption du budget.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 5:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 4, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:45 p.m. to examine the Chief Electoral Officer's Report for 2000 on the thirty-seventh general election.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, I see a quorum. We are meeting today, according to our Order of Reference from the Senate, to consider the report of the Chief Electoral Officer on the thirty-seventh general election. This was the first election held under the new Elections Act. When Bill C-2 was before this committee almost exactly a year ago today, Mr. Kingsley had this to say:

> We made a presentation at the Advisory Committee of Political Parties about the concession of the list, about its accuracy at any one time. We went into detail in front of all the political parties. I did the same thing with the House of Commons Committee on Procedure and House Affairs, and I am ready to come back to this committee at any time, Madam Chair, to give you the same presentation so that I can address, in a much more intelligent way than I have been able to do this evening, all the questions put to me about the accuracy of the register.

We have taken Mr. Kingsley up on his very kind offer. He was kind enough to make special arrangements to come before us today.

In this last election, there were new rules on third-party advertising. It was also the first election to make full use of the national register of electors. Thus, the thirty-seventh general election was quite unique, in many respects.

We are here today to examine the report of the Chief Electoral Officer. Mr. Kingsley, we are in your hands.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Madam Chairman, thank you very much for this opportunity to appear before your committee, and for finding a quote with which I could still live.

I wish to thank the members of the committee for this opportunity to present my report on the thirty-seventh general election and to respond to any questions the committee may have.

I am accompanied today by Patricia J. Hassard, Assistant Chief Electoral Officer, Janice Vézina, Director of Election Financing, Rennie Molnar, Director of Register, Geography and Information Technology, Luc Dumont, Director of Operations and Holly McManus, legal counsel, sitting in for Diane Davidson, Director of Legal Services.

Almost exactly a year ago, on April 12, I appeared before you to discuss Bill C-2.

The House of Commons and the Senate later adopted Bill C-2, and it received Royal Assent on May 31. By September 1, I had completed the necessary preparations for the bringing into

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 4 avril 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, en vue d'examiner le rapport de 2000 du Directeur général des élections sur la 37e élection générale.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Sénateurs, nous avons le quorum. Conformément à l'ordre de renvoi du Sénat, nous examinons aujourd'hui le rapport du directeur général des élections sur la 37e élection générale. C'est la première élection que nous tenons en vertu de la nouvelle Loi électorale. Quand le comité a examiné le projet de loi C-2 il y a presqu'un an jour pour jour, M. Kingsley a dit:

> Nous avons présenté un exposé devant le Comité consultatif des partis politiques sur la confection des listes et leur précision. Nous sommes entrés dans les détails devant tous les partis politiques. J'ai fait la même chose devant le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre. Et, madame la présidente, je suis prêt à comparaître à nouveau devant vous à n'importe quel moment pour vous présenter le même mémoire. Cela me permettra de répondre à toutes vos questions sur l'exactitude du registre de façon plus intelligente que je ne l'aie fait ce soir.

Nous avons accepté l'offre de M. Kingsley. Il a fait des arrangements spéciaux pour comparaître devant nous aujourd'hui.

Lors de la dernière élection, de nouvelles règles sur la publicité des tiers ont été appliquées. On a également eu recours, pour la première fois, au registre national des électeurs. La 37e élection générale était donc, à bien des égards, unique.

Nous examinons aujourd'hui le rapport du directeur général des élections. Monsieur Kingsley, vous avez la parole.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada: Madame la présidente, merci de me donner l'occasion de comparaître devant vous, et de citer une promesse à laquelle je peux rester fidèle.

Je remercie les membres du comité de me donner l'occasion de présenter mon rapport sur la 37e élection générale et de répondre à leurs questions.

Je suis accompagné aujourd'hui de Patricia J. Hassard, directrice générale adjointe des élections, Janice Vézina, directrice du financement des élections, Rennie Molnar, directeur du registre, de la géographie et de la technologie informatique, Luc Dumont, directeur des opérations et Holly McManus, conseillère juridique, qui remplace Diane Davidson, directrice des services juridiques.

Il y a presque un an jour pour jour, le 12 avril 2000, j'étais ici pour vous parler du projet de loi C-2.

Ce projet de loi a ensuite été adopté par la Chambre des communes et le Sénat, puis reçu la sanction royale le 31 mai. Le 1er septembre, j'ai publié un avis dans la *Gazette du Canada*

operation of the act, and published a notice to that effect in the *Canada Gazette*. It then came into force as the new Canada Elections Act.

As a result of the substantial changes this act introduced in the way elections are conducted, the thirty-seventh general election was very much a new beginning. In addition, this was the first general election that was not immediately preceded by a door-to-door enumeration — except for three-quarters of the population in Canada in 1993 when we did not do door-to-door enumeration as a result of the referendum. That will be explained later.

This different kind of election had an impact on all participants in the process: electors, candidates, political parties, third parties, and election officials — including some 166,000 field staff who were needed on election day. It required that all learn new approaches, new reflexes and new ways of doing things.

In a moment, we will look specifically at one aspect of the election where changes created special challenges — the National Register of Electors.

Since election day, we have focussed our attention on a comprehensive post-election evaluation. In particular, we consulted with returning officers, political parties and candidates. Comments, questions and suggestions from the Standing Committee on Procedure and House Affairs, from this committee and from all parliamentarians are vital to this process. We intend to take full advantage of lessons learned from our experience in this general election, and to share them with all the other participants. I can also report to you today that we have remained within our cost estimates for the thirty-seventh general election — some $200 million. That includes the estimates of the operating costs for the register, since its inception, and the reimbursement to candidates and political parties.

The report before us today covers the events leading up to the thirty-seventh general election, and it provides a full account of that election.

I will submit my recommendations separately to Parliament on suggested improvements to the legislation in a separate report, once a full evaluation of the election has been completed. I expect this report will be ready by the fall of this year.

Among the various changes for this election, the discontinuance of generalized door-to-door enumeration in favour of the National Register of Electors had the largest impact on electors and all other participants. As a result, the revision of elector information on voter lists has become an even more important activity in the electoral process.

For the most part, the register met our expectations. However, we know that with experience, technological progress and the cooperation of our partners, we can aim for better performance in the future. From a cost perspective, our original business case for the register projected some $30 million in savings for each general election or referendum, after the costs of creating and maintaining the register are recovered. Our operating costs are falling within the estimates. Building the register cost less than one half of what we estimated, and Elections Canada expects to

indiquant que les préparatifs nécessaires à la mise en oeuvre de la loi étaient terminés. La nouvelle Loi électorale du Canada est alors entrée en vigueur.

Comme cette loi a apporté des changements significatifs dans la façon de conduire des élections, la 37e élection générale a véritablement marqué un nouveau départ. De plus, il s'agissait de la première élection générale qui n'était pas précédée d'un recensement porte-à-porte — sauf pour trois quarts de la population au Canada quand, en 1993, nous n'avons pas effectué de recensement porte-à-porte par suite d'un référendum. J'en reparlerai plus tard.

Ce nouveau type d'élection a eu une incidence sur tous ceux qui y ont participé: les électeurs, les candidats, les partis politiques et les fonctionnaires électoraux — y compris les quelque 166 000 travailleurs en service dans les circonscriptions le jour de l'élection. Les participants ont dû utiliser de nouvelles approches, développer de nouveaux réflexes et modifier leur façon de faire.

Dans quelques minutes, nous examinerons de plus près l'un des aspects de l'élection où les changements ont suscité des défis particuliers — le registre national des électeurs.

Depuis le jour du scrutin, nous nous consacrons à une analyse postélectorale exhaustive. Nous avons notamment consulté les directeurs du scrutin, les partis politiques et les candidats. Les questions, commentaires et suggestions du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, du comité ici présent et de tous les parlementaires sont essentiels au processus. Nous entendons bénéficier pleinement des leçons de l'expérience vécue au cours de cette élection, et en faire profiter tous les participants. Je peux également vous dire que nous avons respecté nos prévisions quant au coût de la 37e élection générale, soit quelque 200 millions de dollars. Cela comprend les coûts d'exploitation du registre, depuis sa conception, et le remboursement des candidats et des partis politiques.

Le rapport que je vous présente aujourd'hui couvre toutes les activités qui ont mené à la 37e élection générale et décrit en détail comment celle-ci s'est déroulée.

Une fois que l'évaluation de l'élection sera terminée, je soumettrai dans un rapport distinct mes recommandations au Parlement sur les améliorations à apporter à la législation. Je prévois que ce rapport sera prêt à l'automne.

Le remplacement du recensement porte-à-porte généralisé par le registre national des électeurs est la modification qui a eu le plus de répercussions sur les électeurs et les autres participants. Il en découle que la révision de l'information des électeurs sur les listes électorales occupe maintenant une place encore plus importante dans le processus électoral.

Dans l'ensemble, le registre a répondu à nos attentes. Nous savons toutefois qu'avec l'expérience, les progrès de la technologie et la coopération de nos partenaires, nous pourrons viser des performances encore élevées à l'avenir. Notre analyse de rentabilisation du registre prévoyait des économies de quelque 30 millions de dollars à chaque élection générale ou référendum, une fois les coûts de création et de tenue du registre recouvrés. Nos coûts sont en deçà de ces estimations. La création de registre a coûté moins que la moitié de la somme prévue, et nous nous

recover the initial investment in the register, along with the corresponding maintenance costs, at the 2000 federal election, rather than at the subsequent election as previously forecast.

Mr. Rennie Molnar will now talk to you about the register.

Mr. Rennie Molnar, Director of Register, Geography and Information Technology, Elections Canada: I will begin by providing some brief background on the register and how it works. I will then focus on three issues identified, based on our analysis to date: the quality of the register, registering youth, and addresses. I will then walk through the revision process during the election and compare actual revision rates to the projected rates and assess how effective registration was, based on our preliminary analysis. I will also present some areas that we have identified for potential improvements.

In 1992, the list was automated by the development of software deployed in each of the 295 returning offices. In 1993, a change in legislation allowed us to reuse the 1992 referendum list without enumeration. The list was revised instead of compiled in all of Canada except Quebec, where the 1992 referendum was run provincially. This was an important milestone because it demonstrated that we could run an election successfully using a one-year old list combined with an enhanced revision process. This became our quality target for the register.

In March, 1995, the Chief Electoral Officer consulted the Standing Committee on Procedure and House Affairs regarding Elections Canada's plans to study the feasibility of establishing a register. In 1996, the research was completed and concluded that a register could be kept up to date with administrative sources. The Chief Electoral Officer appeared before the House and Senate committees in the fall of 1996. In December, 1996, Bill C-63 was passed to establish a register through one final enumeration.

The enumeration was conducted in April, 1997, except in Prince Edward Island and Alberta, where lists were used from recent provincial enumerations. In June, 1997, the thirty-sixth general election was conducted using the enumeration list data, and the final list was used to form the register. In 1998, the software was implemented and the register was loaded with the final list from the thirty-sixth election.

Updating then began with administrative sources provided through agreements that had been negotiated with approximately 26 federal, provincial and territorial agencies.

In 1998, the register data was used by the City of Winnipeg for municipal elections, allowing them to avoid enumeration and save over $500,000. We are currently working with the city to prepare for the next election.

In 1999, data from the register was used in five by-elections and in two Ontario elections. The advisory committee to the National Register of Electors was also formed and had its first

attendons à recouvrer l'investissement initial, ainsi que les coûts de maintenance afférents, après l'élection générale de 2000 plutôt que la suivante, comme il avait d'abord été prévu.

Je passe maintenant la parole à Rennie Molnar, qui va vous parler du registre.

M. Rennie Molnar, directeur du registre, de la géographie et de la technologie informatique, Élections Canada: Je vais d'abord vous dire quelques mots au sujet du registre et vous expliquer son fonctionnement. Je vais ensuite aborder trois questions qui découlent de notre analyse: la qualité du registre, l'enregistrement des jeunes et les adresses. Je vais décrire le processus de révision qui a été utilisé au cours de l'élection, comparer les taux actuels de révision aux taux projetés, et évaluer l'efficacité du processus d'enregistrement d'après les résultats de notre analyse préliminaire. Je vais également vous parler des améliorations qui pourraient être apportées.

En 1992, la liste a été automatisée grâce à la mise au point d'un logiciel installé dans chacun des 295 bureaux de directeurs du scrutin. En 1993, nous avons pu, grâce à une modification à la loi, réutiliser la liste dressée pour le référendum de 1992 sans procéder à un recensement. La liste, au lieu d'être compilée, a fait l'objet d'une révision dans toutes les régions du Canada, sauf au Québec, qui avait tenu un référendum en 1992. Il s'agissait là d'une étape importante puisque cela démontrait que nous pouvions tenir une élection en utilisant une liste vieille d'un an mise à jour dans le cadre d'un processus de révision amélioré. C'était là le critère de qualité que nous avions établi pour le registre.

En mars 1995, le directeur général des élections a consulté le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre au sujet de l'étude de faisabilité du registre qu'entendait mener Élections Canada. En 1996, il a été conclu, une fois la recherche terminée, qu'un registre pouvait être créé et actualisé à partir de sources de données administratives. Le directeur général des élections a comparu devant les comités de la Chambre et du Sénat à l'automne 1996. En décembre 1996, le projet de loi C-3 a été adopté. Il prévoyait l'établissement d'un registre après la tenue d'un dernier recensement.

Le recensement a eu lieu en avril 1997, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard et en Alberta, où on a utilisé les listes établies lors des derniers recensements provinciaux. En juin 1997, la 36^{e} élection générale a eu lieu en utilisant les données tirées du recensement. La liste définitive a servi de base au registre. En 1998, le logiciel a été installé et la liste définitive établie lors de la 36^{e} élection générale a été chargée dans le registre.

Nous avons ensuite commencé à actualiser le registre à partir de sources de données administratives, conformément aux ententes négociées avec quelques 26 organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux.

En 1998, la ville de Winnipeg a utilisé les données du registre lors des élections municipales, ce qui lui a permis d'éliminer le recensement et d'économiser plus de 500 000 $. Nous aidons actuellement la ville à se préparer en vue de la prochaine élection.

En 1999, les données du registre ont été utilisées lors de cinq élections partielles, et lors de deux élections en Ontario. Le Comité consultatif du registre national des électeurs a également

meeting in September, 1999. This committee brings together representatives of provincial and territorial data suppliers, including vital statistics and driver's licence, along with provincial chief electoral officers who maintain registers. We discussed relevant issues, such as data security and youth registration.

The Federation of Canadian Municipalities is currently represented by the clerk from the City of Toronto, who recently requested that we consider adding information to the register to make it more useful for municipalities.

The committee met and was briefed on the election in February of this year. This leads to the past year with three more by-elections and, finally, the thirty-seventh general election.

The next chart in the report shows how the register works. Along the top we have the inputs that we used to keep the register up to date. In the centre, we have the register database and the outputs are along the bottom. The register was founded on a database of some 20 million electors, with names, addresses, dates of birth and gender. Each year, 26 per cent of this information changes — 16 per cent of electors move; 2 per cent turn 18 years of age and must be added to the register; 1 per cent of electors die; and 1 per cent are new Canadians.

The register is updated quarterly from federal, provincial and territorial sources, including Citizenship and Immigration Canada, Canada Customs and Revenue Agency, provincial and territorial drivers and vital statistics files, and provinces with registers currently in British Columbia and Quebec.

For national sources, the Canada Elections Act requires us to obtain express consent prior to obtaining the data to update the register. For the 1999 tax year, 84 per cent of tax filers consented to providing that information to update the register by ticking a box on the front of the income tax form. We also write to potential electors who have recently turned 18, to confirm their citizenship and obtain their consent before adding to the register.

We also receive a small number of updates from the electors themselves. Once the register is updated, we produce a snapshot, or release, of the register that is used to produce a preliminary list of electors in place of the enumeration at the beginning of an election.

The list is updated through an enhanced revision process during the election, and the final list is used to update the register after the election. A copy of the register is provided on October 15 of each year to members of Parliament and political parties, as mandated in the Canada Elections Act.

vu le jour. Il s'est réuni pour la première fois en septembre 1999. Le comité est composé de représentants de fournisseurs provinciaux et territoriaux de données, lesquelles englobent les statistiques de l'état civil et les données sur les permis de conduire, ainsi que des directeurs généraux provinciaux des élections qui tiennent des registres. Nous avons discuté de questions pertinentes, comme la sécurité des données et l'inscription des jeunes.

La Fédération canadienne des municipalités est actuellement représentée par le greffier de la ville de Toronto, qui a demandé récemment qu'on apporte des ajouts au registre afin que les municipalités puissent s'en servir davantage.

Le comité s'est réuni et a pris connaissance du rapport sur l'élection de février de cette année. Il y a donc eu, au cours de la dernière année, trois autres élections partielles et, enfin, la 37e élection générale.

Le tableau suivant porte sur le fonctionnement du registre. Nous avons d'abord les données que nous utilisons pour mettre à jour le registre. Nous avons ensuite la base de données du registre, et enfin les résultats. La base de données du registre contient les nom, adresse, date de naissance et sexe d'une vingtaine de millions d'électeurs. Chaque année, 26 p. 100 des données doivent être actualisées — les déménagements comptent pour 16 p. 100; les personnes qui viennent d'avoir 18 ans et qui doivent être inscrites au registre, 2 p. 100; les décès, 1 p. 100 et les nouveaux citoyens, 1 p. 100.

Le registre est mis à jour tous les trois mois à partir de renseignements provenant de sources de données fédérales, provinciales et territoriales, y compris Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, les fichiers provinciaux et territoriaux des permis de conduire et des statistiques de l'état civil, et la Colombie-Britannique et le Québec, qui tiennent leurs propres registres.

En ce qui concerne les sources de données nationales, la Loi électorale du Canada nous oblige à obtenir le consentement explicite de l'intéressé avant de procéder à la mise à jour des renseignements le concernant. Pour l'année d'imposition 1999, 84 p. 100 des déclarants ont consenti à ce qu'on utilise ces renseignements pour actualiser le registre, en cochant la case à cet effet sur la première page de leur formulaire. Nous envoyons également une lettre aux électeurs potentiels qui viennent d'avoir 18 ans pour confirmer leur citoyenneté et obtenir leur consentement avant de les inscrire.

Nous recevons également quelques mises à jour des électeurs eux-mêmes. Une fois le registre actualisé, nous tirons de celui-ci une liste préliminaire des électeurs au lieu de procéder à un recensement au début de la période électorale.

La liste est mise à jour durant la période électorale dans le cadre d'un processus de révision amélioré. La liste définitive sert ensuite à actualiser le registre une fois l'élection terminée. Une copie de la liste tirée du registre est envoyée le 15 octobre de chaque année aux députés et aux partis politiques, comme l'exige la Loi électorale du Canada.

Data from this release is also used to produce data for preliminary lists to partners in other jurisdictions. The final list resulting from these elections is used to update the register as well.

The next chart shows a register quality at various milestones from the thirty-sixth to the thirty-seventh general election. Quality is expressed as a percentage of electors on the list, shown in blue diamonds on the chart, and the percentage of those with the correct address shown as red squares.

Our target, as documented in our feasibility study, is to have 97 per cent of electors on the list and 80 per cent at the correct address. These are shown as the blue and red dashed lines on the chart.

As 5 per cent of the electorate do not register even under enumeration, the target is reduced to reflect that. Therefore, the objective is to get 97 per cent of the 95 per cent of electors. The same coverage is achieved via enumeration.

Quality levels are calculated by comparing register updates made to demographic changes derived from Statistics Canada data. For example, annual mobility rates are compared to the number of address changes we make on the register during the same period.

In June of 1998, the political party advisory committee was informed that we had 98 per cent of electors on the register, 83 per cent at the correct address, which was slightly above our target. You could trace that through until most recently in October 2000 prior to the election. In the statement of quality accompanying the annual list provided to parties and members of parliament we indicated that we had 94 per cent of electors on the register, and 83 per cent at the correct address. The same information was provided to briefings of party caucus and the staff of MPs and senators. Returning officers were provided with riding-specific indicators of quality along with expected revision rates at the start of the election and were instructed to brief candidates.

Overall, we have remained above our target in terms of electors at the correct address but slightly below for electors on the register, primarily due to the number of 18-year-olds not registered.

Finally, on the far right of the chart, the red triangle and blue circle for October 2000 indicates that we would get up to 98 per cent of electors on the list, 87 per cent at correct address, if we could add electors, especially youth, from administrative sources, such as Canada Customs and Revenue. This 4 per cent increase represents some 800,000 electors, mostly between the ages of 18 and 21.

As I indicated earlier, some 2 per cent, or 380,000 electors, turn 18 each year and must be added to the register. We identify them from driver's licence files and revenue files and send them pre-printed forms to obtain their consent and confirm their

Les données tirées de cette liste servent également de base aux listes préliminaires dressées par les organismes électoraux des autres compétences. La liste définitive établie à la suite de ces élections sert également à actualiser le registre.

Le tableau suivant fait état de la qualité des données recueillies à diverses étapes du processus, entre la trente-sixième et la trente-septième élection générale. La qualité est fonction du pourcentage d'électeurs inscrits sur la liste, et ils sont représentés par les diamants bleus sur le tableau, et du pourcentage d'électeurs inscrits à la bonne adresse. Ces derniers sont représentés par les carrés rouges.

Notre objectif, comme l'indique l'étude de faisabilité, est de faire en sorte que 97 p. 100 des électeurs soient inscrits sur la liste, et 80 p. 100 à la bonne adresse. Ceux-ci sont représentés par les traits bleus et rouges sur le tableau.

L'objectif fixé tient compte du fait que 5 p. 100 des électeurs ne s'inscrivent pas, même lors du recensement. Par conséquent, notre objectif est de faire en sorte que 97 p. 100 des 95 p. 100 d'électeurs soient inscrits au registre. On vise le même objectif quand on procède à un recensement.

Les niveaux de qualité sont établis en comparant les mises à jour du registre et les changements démographiques signalés par Statistique Canada. Par exemple, nous comparons les taux annuels de mobilité au nombre de changements d'adresse effectués au cours de la même période.

En juin 1998, nous avons indiqué au Comité consultatif des partis politiques que 98 p. 100 des électeurs étaient inscrits au registre, dont 83 p. 100 à la bonne adresse, ce qui était un peu plus que l'objectif visé. Cette tendance s'est maintenue jusqu'en octobre 2000, avant l'élection. Le rapport de qualité qui accompagne la liste fournie tous les aux partis et aux députés, indique que 94 p. 100 des électeurs étaient inscrits au registre, dont 83 p. 100 à la bonne adresse. Ces données ont été communiquées aux caucus des partis et au personnel des députés et des sénateurs lors de séances d'information organisées à leur intention. Les indicateurs de qualité propres aux circonscriptions, ainsi que les taux de révision prévus, ont été transmis aux directeurs du scrutin au début de la période électorale. Ils ont été chargés de transmettre ces données aux candidats.

Dans l'ensemble, nous avons atteint notre objectif pour ce qui est des électeurs inscrits à la bonne adresse, mais pas pour ce qui est des électeurs inscrits au registre, en raison surtout du nombre de jeunes âgés de 18 ans qui ne sont pas inscrits.

Enfin, du côté droit du tableau, le triangle rouge et le cercle bleu pour octobre 2000 indiquent que jusqu'à 98 p. 100 des électeurs pourraient être inscrits sur la liste, et 87 p. 100 à la bonne adresse, si on nous permettait d'effectuer des ajouts, surtout en ce qui concerne les jeunes, à partir de sources de données administratives comme, par exemple, l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Cette hausse de 4 p. 100 représente quelque 800 000 électeurs, âgés pour la plupart entre 18 et 21 ans.

Comme je l'ai indiqué plus tôt, environ 2 p. 100, ou 380 000 électeurs, atteignent l'âge de 18 ans chaque année et doivent être inscrits au registre. Nous les identifions grâce aux données fournies par les fichiers des permis de conduire et les dossiers

citizenship. They only need to verify and correct the information, sign and return the form in the postage-paid envelope that we provide. We include a brochure explaining what the register is and why it is important to register.

Our first mail-out was conducted in the spring of 1999. Some provinces were excluded due to recent or upcoming elections, as we can add new people directly from a provincial list or register. Our response rate was 28 per cent. A second mail-out was conducted in the spring of 2000, in all provinces except Quebec, where 18-year-olds are added automatically as a result of the information we receive from the Director General of Elections of Quebec. Our response rate was 25 per cent.

For the election, the preliminary list had 30 per cent of electors who had turned 18 since the 1997 election. We sent reminder cards to some 400,000 18-year-olds who had not respond to our mail-outs. We also developed ads directed specifically at youth.

Given the low response rate to our mail-outs, in the summer of 2000 we contracted a firm to evaluate the program to date and to recommend enhancements. Focus groups were conducted in three centres across the country with 18-year-olds that had not responded to our mail-outs to determine why they did not respond and how to improve this response rate.

Reasons for not responding vary from being too busy to assuming they were already registered because we had sent them pre-printed forms. Recommendations to improve the rate include offering on-line registration and automatically adding 18-year-olds from administrate sources such as driver's licence filings and Canada Customs and Revenue.

I will return to the subject of youth later on in the presentation.

The third issue I would like to present relates to the management of addresses. An address-management program was initiated in 1998 to standardize addresses across Elections Canada with particular emphasis on the register.

The register software standardizes addresses from various administrative sources. However, some require special treatment to correct spelling and to ensure that we can locate them properly in an electoral district and polling division.

The register software has been improved significantly since the original implementation in 1998, but not all addresses have been standardized. We have developed special tools to perform this function, and a first pass was made at in the summer of 2000. Some 60,000 changes were made.

d'impôt. Nous leur envoyons des formulaires pour obtenir leur consentement et confirmer leur citoyenneté. Ils n'ont qu'à vérifier et à corriger les renseignements, signer le formulaire et l'envoyer dans l'enveloppe pré-affranchie que nous leur fournissons. Nous leur faisons également parvenir une brochure qui explique le fonctionnement du registre et l'importance de s'inscrire.

Nous avons effectué un premier envoi postal au printemps 1999. Certaines provinces en ont été exclues en raison de la tenue récente ou prochaine d'élections, puisque nous pouvons ajouter les noms de nouveaux électeurs directement à partir d'une liste ou d'un registre provincial. Le taux de réponse était de 28 p. 100. Un deuxième envoi postal a été effectué au printemps 2000, dans toutes les provinces sauf le Québec, où les personnes âgées de 18 ans sont inscrites automatiquement par suite des données que nous recevons du directeur général des Élections du Québec. Le taux de réponse était de 25 p. 100.

La liste préliminaire contenait le nom de 30 p. 100 des électeurs qui avaient atteint l'âge de 18 ans depuis l'élection de 1997. Nous avons envoyé des cartes de rappel à quelque 400 000 jeunes de 18 qui n'avaient pas répondu à l'envoi postal. Nous avons également publié des annonces s'adressant directement aux jeunes.

Compte tenu du faible taux de réponse que nous avons obtenu, nous avons retenu, à l'été 2000, les services d'une entreprise pour qu'elle évalue le programme et propose des améliorations. Des groupes de discussion ont été organisés dans trois villes au pays avec des jeunes de 18 ans qui n'avaient pas répondu à notre envoi postal: nous voulions déterminer pourquoi ils ne l'avaient pas fait et comment améliorer le taux de réponse.

Les raisons invoquées étaient nombreuses: ils étaient trop occupés, ils pensaient être déjà inscrits parce que nous leur avions envoyé des formulaires, ainsi de suite. Parmi les recommandations qui ont été formulées pour améliorer le taux de réponse, mentionnons l'inscription en direct de même que l'inscription automatique des jeunes de 18 ans à partir de sources de données administratives comme les fichiers des permis de conduire et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Je reviendrai plus tard sur la question des jeunes.

J'aimerais maintenant passer à la gestion des adresses. Un programme de gestion des adresses a été lancé en 1998 pour normaliser les adresses dans les bureaux d'Élections Canada, en mettant surtout l'accent sur le registre.

Le logiciel du registre normalise les adresses tirées de diverses sources de données administratives. Toutefois, certaines exigent un traitement spécial soit pour corriger l'orthographe, soit pour nous permettre de situer les adresses sans difficulté dans un district électoral et une section de vote.

Le logiciel du registre a fait l'objet de modifications en profondeur depuis sa mise en oeuvre, en 1998. Toutefois, les adresses n'ont pas toutes été normalisées. Nous avons mis au point des outils spéciaux pour remplir cette fonction, et un premier essai a été effectué à l'été 2000. Quelques 60 000 corrections ont été apportées.

A second phase is proceeding, following restructuring of our database to handle alternate place and street names. This will allow us to recognize unofficial place names and link them to the proper municipality and to deal with alternate street names. Addresses returning from the election will be standardized and synchronized with our geography database as part of the process of updating the register.

I will now move to the recent election. A release of the register was produced in August 2000, after our major update using revenue data during the summer, in preparation for the provision of register data to members of Parliament and political parties on October 15, 2000. The same release was used for the preparation of preliminary lists of electors and in 301 electoral district databases deployed at the start of an election as part of our standard election-readiness program.

Immediately prior to the election, initiatives were undertaken to enhance the quality of the list, based on the availability of more recent data. However, changes to the preliminary lists or the electoral district databases cannot be currently made centrally. These updates were pre-printed on revision forms and provided to returning officers to enter as revisions at the beginning of the election. This was done in time for the mailing of the voter information cards so that no action was required on the part of the elector.

A file was received from the Director General of Elections of Quebec on October 15, 2000 representing changes since July 2000. This was matched to the register, and some 286,000 updates were provided to returning officers in Quebec.

A list was also received from Elections Alberta in mid-October based on their door-to-door confirmation process conducted during the summer. This file again was matched against the register and generated some 187 updates that were provided to returning officers.

Finally, a file containing some 10,000 records representing one year of deceaseds was received from Manitoba. This file was matched to the register and delete forms were sent to the returning officers, who removed the voter information cards for these electors and removed them from the list.

These initiatives enabled us to take advantage of recent data to improve the quality of the list. In future, we plan to have the capabilities of make these changes electronically.

Targeted revision is directed at areas of high mobility, new developments, and is designed to deal with areas where keeping up with the rate of change is particularly challenging, for example, student residences. During the second and third week of the election, a pair of revising agents visits each door and collects registration information, confirms registration information or leaves a mail-in package after two visits.

Une deuxième phase est en cours, la base de données ayant été restructurée pour nous permettre de procéder à une nouvelle normalisation des pseudonymes. Cette démarche nous permettra de connaître les noms de lieux et de rues qui ne sont pas officiels et de les situer dans la municipalité appropriée. À la suite d'une élection, les adresses sont normalisées et synchronisées avec notre base de données géographiques dans le but d'actualiser le registre.

J'aimerais maintenant vous parler de la dernière élection. Nous avons tiré une copie des listes électorales du registre en août 2000, après l'importante mise à jour qui a été effectuée au cours de l'été, pour que nous puissions les remettre, le 15 octobre 2000, aux députés et aux partis politiques. La même copie a servi à préparer les listes préliminaires électorales et les bases de données des 301 districts électoraux. Tout cela fait partie des mesures que nous prenons en vue de nous préparer à une élection.

Juste avant l'élection, nous avons entrepris d'améliorer la qualité de la liste, vu l'accessibilité de données plus récentes. Or, il nous est impossible, à l'heure actuelle, d'apporter des changements aux listes préliminaires ou aux bases de données des districts électoraux à partir du système central. Les mises à jour ont donc été imprimées d'avance sur les formulaires de révision et transmises aux directeurs du scrutin pour qu'ils apportent les corrections nécessaires au début de la période électorale. Une fois le travail terminé, nous avons envoyé des cartes d'information aux électeurs de sorte qu'ils n'avaient à faire aucune démarche.

Le 15 octobre 2000, nous avons reçu un rapport du directeur général des élections du Québec concernant les changements apportés depuis juillet 2000. Nous avons comparé ce rapport avec le registre et transmis quelque 286 000 mises à jour aux directeurs du scrutin au Québec.

Élections Alberta nous a également fait parvenir, à la mi-octobre, une liste établie à partir du processus de confirmation porte-à-porte qui avait effectué au cours de l'été. Nous l'avons comparée avec le registre, et quelque 187 mises à jour ont été envoyées aux directeurs du scrutin.

Enfin, le Manitoba nous a fait parvenir un rapport contenant quelque 10 000 noms de personnes décédées pendant l'année. Ce rapport a été comparé avec le registre et des formulaires de radiation ont été envoyés aux directeurs du scrutin, qui ont retiré les cartes d'information concernant ces électeurs et radié leur nom de la liste.

Ces données nous ont permis d'améliorer la qualité de la liste. Nous avons l'intention de nous doter des ressources nécessaires pour effectuer ces changements de manière électronique.

La révision ciblée touche les secteurs à haute mobilité, les nouveaux projets et les endroits où il est difficile de tenir compte des changements qui surviennent, par exemple, dans les résidences pour étudiants. Au cours des deuxième et troisième semaines de la période électorale, une équipe de deux agents réviseurs effectue des visites porte-à-porte pour recueillir l'information aux fins de l'inscription, confirmer les inscriptions ou déposer une trousse d'inscription par la poste, après deux visites.

Returning officers use local knowledge to identify areas to target in a pre-writ assignment in the spring of 2000. This was done in consultation with parties and MPs.

During the election, over 500,000 addresses were targeted. This represents approximately 1 million electors, or about 5 per cent. The results indicate that in slightly more than one third of the cases we collected some registration information. In approximately one third of the cases, the information we had on the register was confirmed. In the remaining cases, contact could not be made so mail-in registration packages were left.

The voter information card provides important information on when and where to vote and how to contact the local returning office if revisions are required. It is addressed to the elector or occupant, to ensure it gets delivered to the address. We have special arrangements with Canada Post to not redirect this information and to ensure that the cards get delivered. Of the nearly 20 million cards, about 100,000, or some 0.5 per cent, were returned as undeliverable due primarily to addressing issues.

During the election, electors could contact a returning officer to be added to the list or to have information corrected, including changes of address. They could also register at advance polls or on polling day.

This next chart shows the cumulative number of registrations, adds and moves, during the election. The blue bars show the projections, and the red bars show the actuals. Projections are developed using a statistical model based on estimated register quality levels and factor in past participation rates. We had projected 2,455,000 registrations during the election. Actual revisions are tracked daily at Elections Canada headquarters during the election by statistics uploaded from returning officers automatically each evening over our wide area network.

Based on the 1,792,000 registrations recorded during the revision period and in advance polls, we projected 660,000 registrants on polling day but planned for 1 million.

Changes in the law as a result of the passage of Bill C-2 allowed for polling day registration at all polls and provided more flexibility on which staff could register electors at the polls. All returning officers were authorized to increase the number of registration officers and to allow them to work more hours as required and to keep registration officers on standby. Some 70 ridings were identified as likely having high volumes and were contacted one week in advance to ensure they were prepared.

Les directeurs du scrutin, en consultation avec les partis et les députés, se sont servis de leurs connaissances des lieux pour déterminer les secteurs à cibler durant la préparation à l'élection au printemps 2000.

Plus 500 000 adresses ont été ciblées au cours de la période électorale. Cela représente environ un million d'électeurs, ou 5 p. 100 de l'électorat. Les résultats indiquent que dans un peu plus d'un tiers des cas, nous avons recueilli de l'information aux fins de l'inscription. Dans environ un tiers des cas, l'information inscrite au registre a été confirmée. Dans les autres cas, nous avons envoyé une trousse d'inscription par la poste, les visites n'ayant rien donné.

La carte d'information de l'électeur contient des renseignements importants comme la date du vote, le lieu de vote et le numéro de téléphone du directeur du scrutin, si des révisions s'imposent. La carte est envoyée à l'électeur ou à l'occupant pour faire en sorte qu'elle soit livrée à l'adresse indiquée. Nous avons pris des mesures spéciales avec Postes Canada pour que les cartes ne soient pas réacheminées. Sur quelque 20 millions de cartes, environ 100 000, ou 0,5 p. 100, ont été retournées parce qu'elles ne pouvaient être livrées à l'adresse indiquée.

Pendant la période électorale, les électeurs peuvent demander à un directeur du scrutin d'être inscrits sur la liste ou d'apporter des corrections aux renseignements les concernant. Il peut s'agir d'un changement d'adresse, par exemple. Ils peuvent également s'inscrire à un bureau de scrutin par anticipation, ou le jour même du scrutin.

Le tableau suivant indique le nombre cumulatif d'inscriptions, comprenant les ajouts et les déménagements, effectuées pendant la période électorale. Les traits bleus indiquent les inscriptions projetées, et les traits rouges, les inscriptions réelles. Pour établir les projections, nous avons utilisé un modèle statistique fondé sur la qualité estimative des données du registre et les taux de participation antérieure. Nous avions prévu recevoir 2 455 000 inscriptions pendant la période électorale. Élections Canada comptabilise les révisions réelles quotidiennement, grâce aux statistiques qui sont téléchargées tous les soirs sur notre vaste réseau par les directeurs du scrutin.

Nous avions prévu recevoir 660 000 inscriptions le jour du scrutin, même si notre objectif était de un million, en nous fondant sur les 1 792 000 inscriptions reçues pendant la période de révision et dans les bureaux de scrutin par anticipation.

En plus d'assouplir les règles visant l'inscription des électeurs aux bureaux de scrutin, les modifications apportées à la loi par suite de l'adoption du projet de loi C-2 ont permis aux électeurs de s'inscrire le jour même du vote, dans tous les bureaux. Les directeurs du scrutin ont été autorisés à recruter un plus grand nombre d'agents d'inscription, à permettre à ces derniers de prolonger leurs heures de travail et à les garder en disponibilité. Quelque 70 circonscriptions avaient été ciblées comme étant des circonscriptions où l'on s'attendait à recevoir un très grand nombre de demandes. Les agents d'inscription ont été avertis de la situation une semaine à l'avance.

Returning officers were instructed to consult with candidates regarding polling day registration plans. Some 1.8 million registrations were recorded prior to polling day, and approximately 1 million electors registered on polling day.

This next slide provides a comparison of total projected versus actual registrations, along with the preliminary assessment based on our analysis to date. It is important to note that these results are based on statistics compiled during the election and that we need to analyze the data return from the election in depth before conclusions can be drawn.

That being said, overall registrations, adds and moves were about 387,000 higher than we had projected, primarily in Alberta and Quebec. This represents approximately 2 per cent of electors. Our removals were on target. Corrections were higher than expected, representing about 1.5 per cent of electors due to a higher rate of address corrections. We will need to analyze these changes further, but we have already begun work in this area with our address-management program.

The next chart gives a provincial and territorial breakdown of total projected versus actual registrations for the entire election. Projections are shown in blue and actuals in yellow. It shows that overall projections were generally on track except in Alberta and Quebec where we provided revision data to returning officers at the start of the election. Before we can draw any conclusions, we need to complete the comparison of the data that was sent to returning officers with the actual revisions that were made.

This last table compares the number of Canadian citizens of voting age to the number of electors on the final list for the last five elections. The first column shows the year of the election. The next column is an estimate of Canadian citizens of voting age based on census data. This is followed by the number of electors on the final list and the number of votes cast. Turnout is shown as a percentage of votes cast versus electors registered on the final list. The next two columns show estimates for deceased and duplicates on the final list, which are subtracted to derive the number of registered voters. The number of duplicates shown for the 1997 election represent the actual number identified and removed after the register was loaded. The other ones for duplicates are estimates.

The bolded column indicates that the number of citizens of voting age not registered has been consistently around 5 per cent even when an enumeration was conducted. This is when compared to estimates based on Statistics Canada census data.

Finally, I would like to present some areas for improvement that we have identified. We started the election with 30 per cent of youth on the register. We estimate that we have between 55 per cent and 60 per cent on the final list as a result of the revisions during the election. As indicated earlier, we can improve

Nous avions demandé aux directeurs du scrutin de consulter les candidats au sujet des inscriptions effectuées le jour du scrutin. Quelque 1,8 million demandes d'inscription ont été reçues avant le jour du scrutin, et environ un million d'électeurs se sont inscrits le jour même du scrutin.

La diapositive suivante montre les inscriptions réelles par rapport aux inscriptions projetées, l'évaluation préliminaire se fondant sur l'analyse effectuée à ce jour. Il est important de noter que ces résultats s'inspirent de statistiques compilées pendant la période électorale. Nous devons les analyser plus en profondeur avant de tirer des conclusions.

Cela dit, il y a eu environ 387 000 inscriptions, ajouts et déménagements de plus que prévu, surtout en Alberta et au Québec. Cela représente environ 2 p. 100 des électeurs. Les radiations étaient conformes aux prévisions. Les corrections ont été plus nombreuses que prévu, les changements d'adresses ayant été plus nombreux. Elles représentent environ 1, 5 p. 100 des électeurs. Nous devrons analyser ces changements plus à fond. En fait, nous avons déjà commencé à le faire dans le cadre de notre programme de gestion des adresses.

Le tableau suivant nous donne un aperçu, par province et territoire, des inscriptions projetées par rapport aux inscriptions réelles pendant la période électorale. Les inscriptions projetées sont indiquées en bleu, et les inscriptions réelles, en jaune. Dans l'ensemble, les projections ont été conformes à ce que nous avions prévu, sauf en Alberta et au Québec où nous avons fourni des données révisées aux directeurs du scrutin au début de l'élection. Nous devrons comparer les données transmises aux directeurs du scrutin avec les révisions actuelles avant de pouvoir tirer des conclusions à ce sujet.

Le dernier tableau constitue une comparaison du nombre de citoyens canadiens en âge de voter et du nombre d'électeurs sur la liste définitive au cours des cinq dernières élections. Vous avez, dans la première colonne, l'année du scrutin, et dans la deuxième, les citoyens canadiens en âge de voter, selon les données tirées du recensement. Vous avez, dans les colonnes suivantes, le nombre d'électeurs figurant sur la liste définitive et le nombre de bulletins déposés. La participation électorale est exprimée en pourcentage de votes exprimés par rapport au nombre d'électeurs inscrits sur la liste définitive. Dans les deux colonnes suivantes, vous avez les doublons et les personnes décédées. Une fois ces chiffres retranchés, vous arrivez au nombre d'électeurs inscrits. Les doublons pour l'élection de 1997 représentent le nombre de personnes dont le nom a été radié du registre. Tous les autres chiffres applicables aux doublons sont des estimations.

La colonne en caractères gras indique le nombre de citoyens en âge de voter non inscrits. Ce chiffre oscille toujours autour de 5 p. 100, même après un recensement. C'est ce que nous permettent d'établir les estimations fondées sur les données de recensement de Statistique Canada.

Enfin, j'aimerais vous parler des améliorations qui pourraient être apportées. Au début de l'élection, 30 p. 100 des jeunes étaient inscrits au registre. Or, nous estimons qu'entre 55 et 60 p. 100 d'entre eux étaient inscrits sur la liste définitive à la suite des révisions effectuées pendant la période électorale.

the registration rate of youth to over 75 per cent if we could add electors from administrative sources, such as Canada Customs and Revenue. We can also improve the quality of the register by working with our data suppliers to improve the timeliness of the updates we receive and to improve our ability to process them faster. Our election preparation time can be reduced if we can provide register data to returning officers electronically at the start of the election.

We have recently signed a contract with Canada Post Corporation to use their national change-of-address data to further improve the quality of the register and our addresses. We will continue to develop the address-management program, including the consideration of new data sources aimed strictly at maintaining addresses.

Regular reviews by returning officers will provide valuable assistance in ensuring that address and geography issues are identified and resolved on an ongoing basis.

By connecting our headquarters and field registration systems, we will enable returning office staff to move an elector from one riding to another. We will continue to simplify and enhance the revision process. Given the high level of Internet penetration, especially with youth, a secure on-line system would provide yet another means for electors to verify if they are registered and, perhaps, update their information.

Finally, we will continue to work with our provincial and territorial colleagues to share register information, especially as more of them move to permanent lists.

Mr. Kingsley: Madam Chair, I will continue with my remarks, if I may. Questions may be raised of Rennie, or any of the others, once I have concluded.

I would like to add that the Advisory Committee of Political Parties, which I chair, has met regularly since its creation in 1998. It has already made its observations on the register and the voters lists at the thirty-seventh general election. This helped us identify some key technical issues, which Rennie has highlighted. We are confident that the necessary improvements can and will be made.

All participants learned valuable lessons, including the need to improve the quality of lists in the future, as well as the need to gear up for the important number of revisions required to update the lists.

We are already working on a number of measures, and Rennie has mentioned a number of them. One of them is an agreement with the Canada Customs and Revenue Agency whereby tax filers would have the option to authorize their addition to the register when filing their income tax returns. At present, we can only obtain authorization to update the addresses of tax filers who are already registered. This change alone, with which the Privacy Commissioner's staff has agreed in principle, as well as the

Comme je l'ai indiqué plus tôt, nous pouvons améliorer le taux d'inscription des jeunes et le porter à plus de 75 p. 100 si nous pouvions ajouter des noms à partir de sources de données administratives, comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Nous pouvons également améliorer la qualité du registre en collaborant avec nos fournisseurs de données, en améliorant l'opportunité des mises à jour que nous recevons et en effectuant des mises à jour plus rapides. Nous pouvons réduire notre délai de préparation en fournissant des mises à jour aux directeurs du scrutin par voie électronique au début de la période électorale.

Nous avons récemment conclu avec la Société canadienne des postes un contrat qui nous permet d'utiliser son système national sur les changements d'adresse en vue d'améliorer la qualité du registre et de nos adresses. Nous allons continuer d'améliorer le programme de gestion des adresses, et trouver de nouvelles sources de données seulement pour les adresses.

Les révisions régulières du registre qu'effectuent les directeurs du scrutin nous permettront de faire en sorte que les questions touchant les adresses et les données géographiques soient réglées de façon systématique.

Nous allons relier les systèmes de l'administration centrale et ceux des régions, ce qui permettra au personnel des bureaux des directeurs du scrutin de traiter les déménagements d'une circonscription à une autre. Nous allons continuer de simplifier et d'améliorer le processus de révision. Compte tenu du degré élevé de pénétration d'Internet, surtout chez les jeunes, nous allons mettre sur pied un système en ligne sûr qui permettra aux électeurs de vérifier s'ils sont inscrits et aussi de mettre à jour les renseignements les concernant.

Enfin, nous allons continuer de collaborer avec les organismes électoraux provinciaux et territoriaux afin de partager les données tirées des registres, puisqu'ils sont de plus en plus nombreux à tenir des listes permanentes.

M. Kingsley: Madame la présidente, je vais poursuivre ma déclaration. Vous pourrez ensuite poser des questions à Rennie, ou aux autres, une fois que j'aurai terminé.

J'aimerais ajouter que le Comité consultatif des partis politiques, que je préside et qui s'est réuni régulièrement depuis sa création en 1998, a déjà soumis des observations quant au registre et aux listes électorales de la 37^{e} élection générale. Elles nous ont aidés à cerner des points techniques clés, que Rennie a soulignés. Nous sommes convaincus que nous serons en mesure d'apporter les améliorations nécessaires.

Tous les participants ont tiré des leçons précieuses. Ils ont notamment compris la nécessité d'améliorer la qualité des listes à l'avenir et de prévoir tous les moyens utiles pour apporter les nombreuses révisions nécessaires à leur mise à jour.

Nous travaillons déjà à diverses mesures, comme une entente avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada qui donnerait aux déclarants la possibilité d'autoriser sur leur déclaration de revenus l'ajout de leur nom au registre. Pour l'instant, nous ne pouvons obtenir que l'autorisation d'actualiser l'adresse des contribuables déjà inscrits au registre. Nous prévoyons que cette mesure, à laquelle le personnel du commissaire à la protection de la vie privée a donné son accord de principe, nous permettra à elle

Canada Customs and Revenue Agency I might add, would add an estimated 275,000 electors a year to the register, 225,000 of them being young people. This would be the 4 per cent improvement to the lists that Rennie was talking about.

We have received information on the income tax take-up rate for there year. Everything indicates that it will be 1 per cent better than the previous year, and that was a couple of percentage points better than the previous year. This is a clear indication that people are beginning to twig to the idea of the register and the importance of sharing the information. With the ability to add the names, this will become an invaluable source of information.

We have already resumed as well updating our REVISE software so that the names of all voters who move during the election itself will be removed from their former list, or address, as opposed to only those who move within the same riding.

[*Translation*]

In addition to the register, there were several other significant changes for this election. The nomination process for candidates was changed. For the first time, returning officers had to verify that each candidate's nomination papers carried the required number of signatures and that these were signatures of electors from the electoral district in which the candidate was running. Returning officers had 48 hours to do so, and we sent them instructions on how to proceed. In all, four candidates' nomination papers were rejected because they did not have a sufficient number of valid signatures. I intend to address this subject in my recommendations.

Election advertising by individuals or groups other than candidates and political parties or their riding associations — the Act calls them "third parties" — was subject to spending limits. In addition, third parties that spent more than $500 in election advertising had to register with my office. The provisions on third parties were challenged in court shortly after the new Canada Elections Act came into force. While the Court of Queen's Bench of Alberta has yet to render its decision on the merits of the case, it granted an injunction at the start of the election period which suspended the enforcement of third party spending limits temporarily.

All other provisions remained in force, notably the requirement to register, to identify themselves in their election advertising, to appoint a financial agent, to avoid using anonymous or foreign donations for their election advertising, and after the election, to report on election advertising expenditures as well as on contributions received for election advertising. The injunction was upheld by the Alberta Court of Appeal but was ultimately overturned by the Supreme Court of Canada on November 10. Consequently, the spending limits did apply for the last part of the election period.

seule d'ajouter 275 000 électeurs au registre par année, dont 225 000 jeunes. Comme Rennie l'a mentionné, cela nous permettrait d'accroître le nombre d'inscriptions de 4 p. 100.

Nous avons reçu des données sur le taux de consentement des déclarants pour l'année en cours. Tout indique qu'il y aura une amélioration de 1 p. 100 par rapport à l'année dernière. C'est quelques points de pourcentage de plus que l'année précédente. Cela indique clairement que les gens commencent à accepter l'idée du registre et qu'ils sont conscients de l'importance de procéder à des échanges de données. Le registre deviendra une source d'information précieuse du fait que nous pourrons y ajouter des noms.

Nous avons déjà repris la mise à jour de notre logiciel RÉVISE de sorte que le nom de tout électeur qui déménage durant l'élection soit supprimé de son ancienne liste, plutôt que seulement celui des électeurs qui déménagent au sein de la même circonscription.

[*Français*]

Outre le registre, plusieurs autres changements importants ont marqué cette élection. Le processus de mise en candidature a été modifié sensiblement. Pour la première fois, les directeurs du scrutin devaient vérifier si chaque acte de candidature comportait le nombre requis de signatures et s'assurer que les signataires étaient des électeurs de la circonscription où se présentait le candidat. Les directeurs du scrutin, qui avaient reçu nos instructions sur la façon de procéder, disposaient de 48 heures pour faire cette vérification. Au total, quatre candidats éventuels ont été refusés parce qu'ils n'avaient pas suffisamment de signatures valides. J'ai l'intention d'aborder ce point dans mes recommandations.

La publicité électorale des personnes ou groupes autres que les candidats et les partis enregistrés ou leurs associations de circonscription — que la loi appelle des tiers — étaient assujetties à des plafonds de dépenses. De plus, les tiers qui dépensaient plus de 500 $ en publicité électorale devaient s'enregistrer auprès de mon bureau. Les dispositions relatives aux tiers ont été contestées en cour peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi électorale du Canada. Même si la Cour du Banc de la reine de l'Alberta n'a pas encore statué sur le fond de la cause, elle a accordé, au début de la période électorale, une injonction qui a interrompu l'application des plafonds de dépenses visant les tiers.

Toutes les autres dispositions demeuraient en vigueur: l'obligation de s'enregistrer; de s'identifier dans leur publicité électorale; de nommer un agent financier; d'éviter d'utiliser des contributions anonymes ou étrangères pour la publicité électorale; et, de divulguer après l'élection leurs dépenses de publicité électorale ainsi que les contributions ayant servies à les financer. L'injonction a été confirmée par la Cour d'appel de l'Alberta, mais a ensuite été annulée par la Cour suprême du Canada, le 10 novembre. Par conséquent, les plafonds ont été d'application durant la dernière partie de la période électorale.

There were also new provisions on the election advertising blackout period which is now limited to election day until the close of polls and applies equally to candidates, political parties and third parties. The same election day blackout also applies to the publication of new election survey results. For the first time, there were rules requiring the disclosure of information to the public on the methodology of election surveys. This allowed voters to assess for themselves the accuracy and significance of survey results.

When Parliament considered the new Canada Elections Act, there was a need identified for greater flexibility and discretion in enforcing the Act. Accordingly, the Commissioner of Canada Elections was given new powers to seek injunctions to stop or prevent the possible commission of an offence under the Canada Elections Act during an election period. The Commissioner's new powers also included enforcing the Act by way of compliance agreements.

Finally, the new election financing provisions mean that political parties, candidates and third parties are subject to more detailed reporting requirements. In fact, March 27, four months after election day, was the deadline for candidates and third parties to file their reports. The political parties' election expenses reports are due next May 28 while the annual reports are due on July 3, 2001. The latter deal with contributions.

My statutory report on the 37th general election contains a full description of how the election unfolded, but there is one specific point which I would like to reiterate, and that concerns the late opening of a number of polling stations on election day.

Out of the 56,822 polling stations available to voters, some 120 stations in 14 ridings did not open on schedule. Most of these opened within an hour, but in the riding of St. Paul's Ontario, several remained closed longer. In that riding, a different approach to the recruitment and training of poll workers contributed to the problem. We will take the necessary measures to prevent this unacceptable event from recurring in the future.

We are now completing our post-election evaluation, and participating in a new edition of the Canadian Election Study, as well as in a study on increasing the participation rate of young electors in federal elections.

Even before all the results come in, though, there are a number of points that will be part of our future plans. First and foremost, we will invest considerable effort in the register. In light of the growing complexity of their task, we will also develop closer contacts with returning officers between elections to ensure that our lists and electoral maps benefit from their local knowledge and experience on an ongoing basis. We have already provided returning officers with computer communications tools to that end.

Il y avait aussi de nouvelles dispositions concernant la période d'interdiction de publicité, qui est, maintenant, seulement en vigueur le jour du scrutin jusqu'à la fermeture des bureaux de vote, et qui s'appliquent à la fois au candidat, aux partis politiques et aux tiers. Elles visent également la publication des nouveaux résultats de sondages électoraux. Pour la première fois, des règles exigaient la divulgation au public d'information sur la méthodologie de sondages électoraux afin de permettre aux électeurs d'évaluer la fiabilité et la portée des résultats des sondages.

Lorsqu'il s'est penché sur la nouvelle Loi électorale du Canada, le Parlement a soulevé le besoin d'accroître la flexibilité et le pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi. En conséquence, le commissaire aux élections fédérales s'est vu accorder le pouvoir de demander des injonctions pour prévenir ou enrayer les infractions appréhendées à la Loi électorale du Canada en période électorale. Ces nouveaux pouvoirs lui permettent également de faire appliquer la loi au moyen de transactions.

Finalement, les nouvelles dispositions liées au financement des élections obligent les partis politiques, les candidats et les tiers à respecter des exigences plus détaillées en matière de divulgation. C'est d'ailleurs le 27 mars dernier, quatre mois après le jour de l'élection, que les candidats, les candidates et les tiers devaient soumettre leur rapport. Les partis politiques ont jusqu'au 28 mai pour déposer leur rapport sur leurs dépenses électorales et jusqu'au 3 juillet pour déposer leur rapport annuel, qui porte sur les contributions en plus, évidemment, des dépenses.

Bien que mon rapport sur la 37e élection décrit en détail le déroulement de l'élection, j'aimerais revenir sur un point: l'ouverture en retard de certains bureaux de vote le jour de l'élection.

Des 56 822 bureaux, environ 120, dans 14 circonscriptions, n'ont pas ouvert à temps. La plupart ont ouvert dans l'heure, mais quelques bureaux dans la circonscription de St. Paul, en Ontario, sont demeurés fermés plus longtemps. La différente approche du recrutement et de la formation des préposés au scrutin employés dans cette circonscription ont contribué au problème. Nous prendrons les mesures nécessaires pour que cette situation inacceptable ne se reproduise plus.

Nous terminons actuellement notre analyse postélectorale et nous participons à une nouvelle édition de l'étude sur l'élection canadienne ainsi qu'à une étude sur l'accroissement de la participation électorale des jeunes aux élections fédérales.

Sans même avoir vu tous les résultats, nous connaissons déjà certains points qui seront intégrés dans nos plans d'avenir. D'abord et avant tout, nous investirons des efforts considérables dans le registre. Compte tenu de la complexité croissante de leur tâche, nous entretiendrons aussi des relations beaucoup plus étroites avec les directeurs du scrutin entre les élections pour que nous puissions profiter de leur connaissance des lieux lorsque nous actualisons les listes et les cartes électorales. Nous leur avons déjà fourni les outils de communication informatique nécessaires à cette fin, en permanence.

We will continue to keep political parties informed and to consult them through the advisory committee of political parties. In my view, the establishment of this committee, which meets three or four times a year, has proven to be one of the most beneficial measures in improving the electoral process. Should your committee wish, I will provide you with the reports I will be sending to the House Committee on Procedure and House Affairs, to brief you on progress achieved in improving our systems. In addition, I am always happy to meet with parliamentary caucuses to discuss all election-related matters of interest to them..

I appreciate the opportunity to present my report on Canada's 37th general election. My colleagues and I will gladly answer your questions.

[*English*]

The Chairman: Before I go to the list of questioners, Mr. Kingsley, I would ask you to send us the reports that you will be send being to the House of Commons Committee on Procedure and House Affairs because there is a great deal of interest here in the electoral process.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: I am pleased to note the ongoing improvement in our system and to see that the process is becoming increasingly sophisticated.

One issue that concerned me when you appeared before the committee last year was the right to vote. For a while, judges did not have the right to vote. Neither did inmates. That situation has been rectified.

However, I note on page 42 that of the 23,016 Canadian inmates eligible to vote, 5,521 actually registered and 5,194 exercised their right. I am somewhat surprised by these figures. Out of 23,000 eligible inmates, only 5,000 registered to vote. Is there a problem of some kind? Above all, why is a distinction drawn between inmates serving sentences of less than two years and inmates serving longer sentences? What is the rationale behind this provision? I do not believe any distinctions are made in other categories. If all inmates were entitled to vote, would this pose some major problems? You extend the right to vote only to inmates serving less than two years. Why is that?

Mr. Kingsley: First of all, with respect to the criteria used to determine whether or not an inmate is entitled to vote, namely the two-year sentencing provision, this determination was made by Parliament and written into the Act. It was agreed that inmates serving sentences of two years or more would not have the right to vote. It has to do with the fact that such inmates are housed in federal penitentiaries, whereas other categories of inmates serve out their sentences in provincial institutions.

Is this decision constitutional? It is defensible, although there is currently a challenge before the courts.

Senator Beaudoin: Someone is challenging this provision?

Mr. Kingsley: Yes, a certain Mr. Sauvé. I do not the current status of this court challenge.

Nous continuerons d'informer les partis politiques et de les consulter par l'entremise du comité consultatif des partis politiques. La création de ce comité, qui se réunit trois ou quatre fois par année, s'est avérée, à mon avis, l'une des mesures les plus efficaces pour améliorer le processus électoral. Si vous le désirez, je vous ferai parvenir les rapports que j'enverrai au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre afin de vous tenir au courant des progrès accomplis dans l'amélioration des systèmes. De plus, il me fait toujours plaisir de rencontrer les caucus parlementaires et les parlementaires pour discuter des questions électorales qui les intéressent.

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de vous présenter le rapport sur la 37^{e} élection général du Canada. Mes collègues et moi seront heureux de répondre à vos questions.

[*Traduction*]

La présidente: Avant de passer aux questions, monsieur Kingsley, je vous demanderais de bien vouloir nous fournir une copie des rapports que vous allez envoyer au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, parce que ce comité s'intéresse beaucoup au processus électoral.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: C'est avec plaisir que je constate que notre système s'améliore sans arrêt, et que nous avons un système de plus en plus sophistiqué dans le bon sens du mot.

Il y a tout de même un sujet qui m'avait préoccupé lors de votre dernière comparution ici l'an passé et c'est celui du droit de vote. Pendant un certain temps, on sait que les juges ne votaient pas, que les prisonniers ne votaient pas. Cela a été corrigé.

Sauf que je lis, à la page 42, que parmi les 23 016 détenus canadiens admissibles à voter, 5 521 se sont inscrits et 5 194 se sont prévalus de leur droit. Je suis un peu surpris qu'il y ait une telle disparité. Sur 23 000 détenus, seulement 5 000 se sont inscrits. Est-ce qu'il y a un problème? Et surtout, pourquoi on fait une distinction entre les détenus emprisonnés pour moins de deux ans et les détenus qui purgent une sentence de plus de deux ans? Est-ce qu'il y a une raison à cela? Par exemple, je pense qu'on ne fait pas de distinction dans d'autres catégories. Si tous les prisonniers avaient le droit de vote, cela poserait-il des problèmes très importants? Vous vous restreignez à ceux qui sont condamnés pour moins de deux ans. Quelle est la raison de cela?

M. Kingsley: D'abord, en réponse à la question ayant trait au point de chute selon lequel un détenu a un droit de vote ou non, donc la sentence de deux ans, cela est une détermination qui a été faite par le Parlement et inscrite dans la loi. Il y a eu une ententeà savoir que le droit de vote n'existait plus pour un détenu s'il purgeait une sentence de deux ans ou plus. C'est associé au fait qu'une personne qui reçoit une telle sentence est emprisonnée dans un pénitencier fédéral et les autres purgent leur sentence dans une prison provinciale.

Toutefois, est-ce constitutionnel? Cela se défend. Il y a une cause devant les tribunaux à ce moment-ci.

Le sénateur Beaudoin: Sur ce point?

M. Kingsley: Oui, le cas de M. Sauvé, et je ne pourrais vous dire ce qu'il en est précisément.

Senator Beaudoin: That is interesting.

[*English*]

Ms Holly E. McManus, Legal Counsel, Elections Canada: Madam Chairman, there is a history of cases that went to different court levels. However, *Sauvé* is the main one, and many of these cases have been joined together. I can come back to you with specific details and references.

Senator Beaudoin: It is already before the courts, is it?

Ms McManus: This is a controversial section that has a history. I would have to refresh my memory to give you the details, but it remains before the courts.

Senator Beaudoin: Of course I agree with you, Mr. Kingsley, that Parliament itself has made a distinction of two years and over two years. Perhaps there is a bigger problem when it is in a penitentiary as opposed to an ordinary jail. I understand that.

However, to make a distinction without any valid reason seems to be against the principle of equality before the law.

[*Translation*]

Mr. Kingsley: In terms of running an election, whether in a correctional facility or federal penitentiary, we proceeded in this manner because, in the 1992 referendum, all of the country's inmates had the right to vote. It was not restricted.

Senator Beaudoin: In 1992?

Mr. Kingsley: Yes. Every federal inmate who wanted to vote was able to do so. We did not encounter any problems. We worked with prison authorities, with the John Howard and Elizabeth Fry societies and forged some ties which remain to this date whenever a vote is taken in provincial correctional facilities. Therefore, the reason for this distinction cannot be an administrative one.

Senator Beaudoin: Yet, you arranged it so that every inmate could vote in the referendum.

Mr. Kingsley: That is correct.

Senator Beaudoin: In other words, anyone detained in a correctional facility was entitled to vote.

Mr. Kingsley: Yes, according to the legislation in force at the time as interpreted by the courts.

Senator Beaudoin: The last general election was the 37th since Confederation. Correct?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Beaudoin: And inmates housed in provincial correctional facilities were entitled to vote, but not those in federal penitentiaries.

Mr. Kingsley: Correct.

Le sénateur Beaudoin: Cela m'intéresse.

[*Traduction*]

Mme Holly E. McManus, conseillère juridique, Élections Canada: Madame la présidente, il y a toute une série de causes qui ont été soumises à divers tribunaux. Toutefois, l'affaire *Sauvé* demeure la plus importante, puisque bon nombre de ces causes ont été regroupées. Je peux vous fournir des références et des renseignements précis à ce sujet.

Le sénateur Beaudoin: Cette cause se trouve déjà devant les tribunaux?

Mme McManus: Il s'agit d'une disposition controversée et ce n'est pas la première fois qu'elle est soumise aux tribunaux. Je ne me souviens pas de tous les détails, mais elle a été soumise aux tribunaux.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez raison, monsieur Kingsley. C'est le Parlement qui a établi la distinction entre la peine de moins de deux ans et la peine de plus de deux ans. La situation est peut-être plus problématique quand il s'agit d'un détenu qui est emprisonné dans un pénitencier et non dans une prison. Je comprends cela.

Toutefois, le fait d'établir une telle distinction sans raison valable semble porter atteinte au principe de l'égalité devant la loi.

[*Français*]

M. Kingsley: En ce qui a trait au régime de gestion d'une élection, que ce soit dans une prison ou dans un pénitentier fédéral, nous avons fait cela parce que, je crois, au référendum de 1992, tous les détenus au pays avaient le droit de vote. Le droit de vote n'était pas restreint.

Le sénateur Beaudoin: En 1992?

M. Kingsley: Oui. Tous les détenus fédéraux qui voulaient voter ont pu le faire. Nous n'avons pas eu de problèmes de gestion. Nous l'avons fait de concert avec les autorités pénales, la John Howard Society et la Elizabeth Fry Society avec qui nous avons établi des liens, qui demeurent à ce jour lorsqu'il y a un vote dans les prisons provinciales. La raison ne peut donc pas être administrative pour la distinction entre les deux.

Le sénateur Beaudoin: Mais vous l'avez fait pour le référendum?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, tous ceux qui étaient détenus avaient le droit de vote.

M. Kingsley: Selon la loi de l'époque telle qu'interprétée par les tribunaux, oui. Nous l'avons administrée de cette façon et ces gens avaient le droit de vote.

Le sénateur Beaudoin: La dernière élection générale fut la 37e depuis la Confédération n'est-ce pas?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Beaudoin: À ce moment-là, vous l'avez fait pour les prisonniers dans les prisons provinciales, mais pas dans les pénitenciers?

M. Kingsley: Non.

Senator Beaudoin: And why was that?

Mr. Kingsley: The legislation is clear on this point. Only inmates serving sentences of less than two years have the right to vote. I must apply the legislation as framed and interpreted by the courts. The legislation has not been interpreted differently. It has been appealed, but it has not yet been overturned.

Senator Beaudoin: Is the Sauvé case now before the lower court?

[*English*]

Ms McManus: Not at the moment. I am not sure where it is because there are several *Sauvé* cases that have gone forward. Every time the law is changed, they challenge it again. This is why it changes from one event to the next.

Senator Beaudoin: As legislators we may change the statute. It is our role and duty.

I understand that we are waiting for a decision in *Sauvé*, but we may take the initiative and suggest that it be extended to all prisoners.

[*Translation*]

Senator Nolin: If we compare the figures for the 1984 and 2000 general elections, we observe an alarming decline in voter participation. I can understand your telling me that this has nothing to do with the way the Elections Act is administered, but perhaps it has something to do with the quality of the election issues. Considering your fairly broad powers to bring certain observations to the attention of Parliament, would you not agree that the state of our democracy is seriously threatened by the fact that voter participation declined by 14 per cent between the 1984 and 2000 general elections?

Mr. Kingsley: As far as the quality of democracy is concerned, I can only say that we observed certain facts. Following the election, I was quite fascinated by newspaper editors who pondered all of the possible reasons why voter participation was down — and I agree with you that the decline is alarming and indeed should give us cause for some concern.

Senator Nolin: Participation declined by 6 per cent in three short years.

Mr. Kingsley: There is reason to be concerned about the electoral process itself.

Senator Nolin: I do not think the process is to blame for the problem.

Mr. Kingsley: Even though I have no reason to think there is a problem, I plan to conduct a survey of eligible voters who did not exercise their right to vote. A sample group of approximately 1,500 people will be polled to find out what, if anything, prevented them from exercising their right to vote. With the help of statisticians, we will thoroughly examine this matter and I will report back to you and to the House of Commons.

Le sénateur Beaudoin: Y avait-il une raison?.

M. Kingsley: C'est à cause de la loi. La loi est claire. Seulement les détenus purgeant une peine de moins de deux ans ont le droit de vote. Je me dois de mettre en vigueur la loi telle qu'elle est écrite et telle qu'elle est interprétée par les tribunaux. Il n'y a pas eu d'interprétation différente de la loi. C'est toujours en appel devant les tribunaux, mais cela n'a pas été renversé.

Le sénateur Beaudoin: L'affaire *Sauvé* est en première instance?

[*Traduction*]

Mme McManus: Pas pour l'instant. Je ne sais pas où en est l'affaire parce qu'il y a plusieurs causes identiques à celle-ci qui ont été examinées. Chaque fois qu'on modifie la loi, on la conteste. C'est pour cette raison que la situation change d'une élection à l'autre.

Le sénateur Beaudoin: Nous pouvons, en tant que législateurs, modifier la loi. C'est notre rôle et notre devoir.

Je sais qu'on attend une décision dans l'affaire Sauvé, mais nous pouvons proposer que ce droit soit accordé à tous les détenus.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Les chiffres comparatifs de l'élection en 1984 et de l'élection en 2000, démontrent une chute vertigineuse de la participation électorale. Je comprends que vous me répondiez que cela n'a rien à voir avec l'administration de la loi électorale, mais peut-être avec la qualité du discours électorale. Il n'en reste pas moins que vous êtes investis de pouvoirs suffisamment larges pour, à tout le moins, informer le Parlement sur des constats que vous jugez nécessaires d'apporter. Ne jugez-vous pas qu'il y a un problème sérieux quant à la qualité de notre vie démocratique lorsqu'on voit qu'entre 1984 et 2000, il y a une baisse de 14 p. 100 de la participation des électeurs au processus électoral?

M. Kingsley: D'abord, en ce qui a trait à la qualité de vie démocratique, de l'avis général, le constat a été fait. J'ai trouvé très intéressant le débat éditorial qui a eu lieu après l'élection où les éditorialistes ont abordé toutes les raisons possibles qui pourraient expliquer cette chute qui est — et je suis d'accord avec vous — vertigineuse et qui doit nous inquiéter tous.

Le sénateur Nolin: On a vu une baisse de 6 p. 100 en trois ans.

M. Kingsley: En ce qui a trait au processus électoral même.

Le sénateur Nolin: Je ne pense pas que ce soit le processus.

M. Kingsley: Même si je n'ai aucune raison de soupçonner qu'il y ait quoi que ce soit, j'ai l'intention d'entreprendre une étude auprès des électeurs qui n'ont pas voté. J'ai trouvé un échantillonnage de 1 500 quelques personnes, je ne connais pas le nombre exact, mais avec l'aide de statisticiens, nous allons établir le nombre pour fouiller cette question à fond en ce qui a trait au processus afin de satisfaire le directeur général des élections. Je déposerai ce rapport devant vous et, la Chambre des communes

Senator Nolin: I am anxious to see your findings to find out if in fact one of the reasons is the length of the election campaign. People are used to a 60-day election campaign, whereas last time, the campaign lasted only 36 days. Everyone is wondering about this decline in voter participation. Could it be that young Canadians are not interested in voting? Those who are not registered are not breaking down the doors at Elections Canada in their haste to register. Voter interest seems to fluctuate.

Mr. Kingsley: Only 25 per cent return the completed form. That really is an unsatisfactory figure. That is why we arranged with the Canada Customs and Revenue Agency to add names to the voter's list based on people's tax returns. This way, we will be able to add the names of an additional 225,000 young Canadians and 50,000 adults to the list every year. This will represent a 4 per cent improvement and that is significant in itself.

Senator Nolin: Will this study be completed before you table your report on the 2000 election?

Mr. Kingsley: I will do everything I can to complete it, because I feel this is important.

Senator Nolin: I understand that you failed to mention in your notes —

[*English*]

The Chairman: Before you do that Senator Nolin, could I do a follow up on this one because it is something that greatly concerns me.

There is one question that you might ask on your survey. That question would be: If enumerators had knocked on your door before the election to remind you that there was an election, would you have been more likely to vote?

I wonder if a physical presence at their door, rather than just another envelope among the many that arrive at all our doors, would have be an incentive for them to get out to vote. That might be something for you to take into consideration with your survey.

Mr. Kingsley: It will be taken into consideration, Madam Chairman.

[*Translation*]

Senator Nolin: You referred to the broad sample you will be using to conduct your survey. Will you be doing a qualitative assessment of the opinions expressed, or merely a quantitative one? Is this a straightforward survey, or will consultation groups be brought in to clearly identify the problem? Often, the question raised by the chair can be pinpointed by consultation groups rather than by merely answering questions. Obviously, that approach is more costly.

Mr. Kingsley: Any comments or advice received will certainly be taken into consideration. We plan to retain the services of experts in this area and we will release the minutes of proceedings of any meetings.

pour voir s'il y a des choses dans le processus qui pourraient empêcher certains Canadiens et Canadiennes de se prévaloir de leur droit de vote.

Le sénateur Nolin: J'ai bien hâte de voir les résultats de cette étude pour vérifier si la raison n'est pas la durée de la période électorale. On était habitué à un période électorale de près de 60 jours et la dernière a duré 36 jours. Tout le monde se pose des questions sur cette baisse. Serait-ce les jeunes Canadiens qui votent moins parce qu'ils n'ont pas d'intérêt? Je vois que les non inscrits ne courent pas après Élection Canada pour s'inscrire. Il y a un certain flottement quant à l'intérêt.

M. Kingsley: Seulement 25 p. 100 des gens retournent le formulaire, c'est vraiment insatisfaisant. C'est la raison pour laquelle nous avons conclu cette entente avec l'Agence de revenus et des douanes pour permettre l'addition des noms à partir du formulaire d'impôt où nous capterons 225 000 jeunes en plus de 50 000 autres personnes chaque année. Ils feront l'ajout aux listes pour améliorer la qualité de 4 p. 100, ce qui est énorme.

Le sénateur Nolin: Croyez-vous pouvoir terminer cette étude avant le dépôt du rapport sur l'élection de l'an 2000?

M. Kingsley: Je vais tenter de voir si je peux le faire parce que je crois que cela devrait s'imposer.

Le sénateur Nolin: Je comprends que vous n'ayez pas parlé dans vos notes...

[*Traduction*]

La présidente: Sénateur Nolin, j'aimerais faire un commentaire parce que c'est un point qui m'intéresse beaucoup.

Il y a une question que vous pourriez dans le cadre votre sondage et c'est la suivante: si les recenseurs s'étaient rendus chez vous pour vous rappeler la tenue d'une élection, auriez-vous été plus porté à aller voter?

Je me demande si une présence physique à la porte au lieu d'un simple envoi postal, vu que nous en recevons tellement, n'aurait pas incité davantage les gens à aller voter. C'est quelque chose que vous pourriez prendre en considération dans votre sondage.

M. Kingsley: C'est ce que nous allons faire, madame la présidente.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Vous parlez d'un grand échantillonnage pour faire cette enquête. Ferez-vous une évaluation qualitative de leur opinion ou seulement quantitative? Cela sera-t-il un pur sondage ou fait aussi avec des groupes de consultation afin de bien cerner le problème? Ce que la question de la présidente a soulevé peut souvent être décelé dans des groupes de consultation plutôt que par une réponse à des questions. Évidemment, cela coûte plus cher.

M. Kingsley: Les conseils contenus dans les commentaires seront certainement pris en ligne de compte. Nous allons retenir les services d'experts en la matière. Nous partagerons les procès-verbaux de ces réunions.

Senator Nolin: Will your next report contain any recommendations pertaining to the financing of riding associations?

Mr. Kingsley: I believe it will.

Senator Nolin: I will be reading your recommendations carefully and with a great deal of interest.

Mr. Kingsley: The report will contain a number of other recommendations as well.

[*English*]

Senator Moore: On sheet number 14, what do you mean by "duplicates?"

Mr. Molnar: It refers to electors whose information is recorded more than once on the register. For example, if I take the 1997 list, we know that we removed 229,000 duplicate entries after the 1997 election. Typically, something like that would happen because a person who is registered in one riding moves and we have not picked that transaction up. The person shows up and registers in another riding, is added to the list, and the connection is not made to remove them from the list in the former riding. The removal of duplicates is a process that we go through in Ottawa after we have all the data back.

The Chairman: I have several questions in regards to the removal of names from the list. In several of the ridings in which I was active during the election, in particular in buildings where there is a high turnover, there were three couples listed where one couple lived. The people who came in vote on election day would claim to live there and say that the others on the list had lived there previously. I would point out that the opportunities for electoral fraud were enormous. There must be some way of more accurately and more quickly removing names from the list. I had a woman come to me on election daily and tell me that her husband's name was on the list but that he had been dead for 10 years.

Mr. Molnar: To your last point, the list was built as a result of an enumeration in 1997. If someone were on the list —

The Chairman: He was on then, too, and still not removed.

Mr. Molnar: We would have enumerated that person in 1997 and added him at that point.

In terms of deceased electors, we receive vital statistics files from all provinces. We use them to remove deceased electors. We go through a three-phase matching process, probabilistic matching, with a final clerical review.

That being said, there will always be some time lags between when we receive the information and when we can move people from the list. We do end up, unfortunately, with some deceased electors on the list.

Le sénateur Nolin: Le financement des associations de circonscriptions fera-t-elle partie de vos recommandations, encore une fois, dans votre prochain rapport?

M. Kingsley: Si on me permet d'anticiper mon propre rapport, je crois que oui.

Le sénateur Nolin: Je lirai attentivement et avec beaucoup d'intérêt les recommandations.

M. Kingsley: Il y en a aura d'autres aussi.

[*Traduction*]

Le sénateur Moore: Qu'entendez-vous, à la page 14, par «doublons»?

M. Molnar: Il s'agit d'électeurs dont les renseignements les concernant figurent plus d'une fois au registre. Par exemple, si je prends la liste de 1997, nous savons que nous avons supprimé 229 000 doublons après l'élection de 1997. Habituellement, ce genre de chose arrive quand une personne inscrite dans une circonscription déménage et que ce déménagement n'est pas noté. La personne s'inscrit dans une autre circonscription, son nom est ajouté à la liste, sauf qu'il n'est pas radié de la liste de l'ancienne circonscription. Nous effectuons les radiations au bureau d'Ottawa une fois que nous avons toutes les données en main.

La présidente: J'ai plusieurs questions à poser au sujet des radiations de noms. J'ai visité plusieurs circonscriptions pendant la période électorale, et j'ai constaté, surtout dans les immeubles où il y a un roulement élevé, qu'il y avait, par exemple, trois couples inscrits là où un seul couple habitait. Les gens qui venaient voter le jour du scrutin prétendaient vivre à cet endroit et affirmaient que les autres personnes sur la liste étaient d'anciens locataires. Je tiens à vous signaler que les possibilités de fraude électorale sont énormes. Il doit y avoir une façon de radier les noms de la liste de façon plus rapide et efficace. Une femme est venue me voir le jour du scrutin pour me dire que le nom de son mari figurait toujours sur la liste alors qu'il était décédé depuis 10 ans.

M. Molnar: Pour ce qui est de votre dernier point, la liste a été établie à la suite du recensement de 1997. Si quelqu'un figurait sur la liste...

La présidente: Il y figurait à ce moment-là aussi, et son nom n'a pas été radié.

M. Molnar: Nous aurions recensé cette personne en 1997 et ajouté son nom à la liste à ce moment-là.

Pour ce qui est des électeurs décédés, nous recevons des statistiques de l'état civil de toutes les provinces. Nous nous inspirons de ces données pour radier leur nom de la liste. Nous effectuons une comparaison des données en trois étapes, une comparaison probabiliste, et enfin une dernière vérification, celle-là par le personnel de soutien.

Cela dit, il y a toujours un décalage entre le moment où nous recevons l'information et celui où nous radions le nom de la liste. Malheureusement, il y a des personnes décédées qui finissent toujours par se retrouver sur la liste.

The Chairman: Multiple sets of tenants particular in apartments would need to be an ongoing removal because, as I say, the possibilities for fraud are absolutely enormous.

Mr. Kingsley: I want to facilitate the process for removal for people who have moved from an address. We will consider how the others could be removed when new people are added — perhaps by requiring a verification.

I am also thinking, to be straightforward with you, that we will need to consider ways of not only sharing the list, which we do now, but having input not only from returning officers but also from political parties and Members of Parliament with respect to any objection to names that were added and to duplicates, to see how we can come to grips with this on a cyclical basis.

Senator Moore: Mr. Molnar, you mentioned at the outset that you get information quarterly and update the register. At the last bullet on slide 15, it says that you would "implement regular reviews of register." What does that mean? Does that mean more regular than the quarterly?

Mr. Molnar: The quarterly refers to how often we receive updates from various data suppliers — for example, from driver's licence files — and apply the updates to the register. The review referenced on slide 15 is by the returning officers. We would provide the list to returning officers each year and they would review the list in the years between the election. They would then give us feedback, particularly on addresses and geography issues, based on their local knowledge.

Mr. Kingsley: It emphasizes the point that I just made about the possibility of not only sharing that list with political parties and members of Parliament but also obtaining their views on the accuracy of the list. We do that every October 15. We will consider doing that to see if there is a practical way of doing it.

Senator Moore: Is the list a public document?

Mr. Kingsley: No, it is not. It is protected by the privacy laws. There are specific provisions in the statute itself that are aimed at protecting the privacy of the information there.

Senator Moore: How would you distribute it to political parties and to members of Parliament? I assume you would include senators, as we are members of Parliament. How would you do that?

Mr. Kingsley: We do it now.

Senator Moore: Would we have to adhere to certain rules?

Mr. Kingsley: We do it now, senator. We send it to every party. We do it with every MP in the House of Commons, which is what the law authorizes us to do. If a senator wishes to obtain the list, he or she must obtain it from the political party with which he or she is associated.

La présidente: Les locataires multiples, surtout dans les immeubles d'habitation, devraient être systématique radiés de la liste parce que, comme je l'ai déjà mentionné, les possibilités de fraude sont absolument énormes.

M. Kingsley: Je voudrais faciliter le processus de radiation dans le cas des gens qui déménagent. Il faut essayer de trouver un moyen de radier leur nom de la liste quand de nouvelles personnes arrivent — peut-être en procédant à une vérification.

Pour être franc avec vous, il faudra trouver des moyens non seulement de partager les données qui figurent sur la liste, ce que nous faisons déjà, mais de consulter les directeurs du scrutin, mais aussi les partis politiques et les députés quand il y a des objections concernant les ajouts et les doublons, afin de voir comment nous pouvons venir à bout de ce problème cyclique.

Le sénateur Moore: Monsieur Molnar, vous avez dit au départ que vous obtenez les renseignements une fois par trimestre, ce qui vous permet de mettre le registre à jour. Au dernier point de la diapositive 15, il est indiqué que vous proposez d'«améliorer les révisions régulières du registre». Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie-t-il que cela se fera plus régulièrement qu'une fois par trimestre?

M. Molnar: La mention de trimestre renvoie à la fréquence à laquelle nous recevons des mises à jour de la part de diverses sources de données — par exemple, les dossiers de permis de conduire — ainsi que la fréquence à laquelle se font les mises à jour du registre. La révision dont il est fait mention à la diapositive 15 se fait par les directeurs de scrutin. Nous fournirions donc chaque année la liste aux directeurs de scrutin, lesquels seraient chargés d'en faire la révision dans les années entre les élections. Grâce à leurs connaissances locales, ils pourraient alors nous renseigner au sujet des adresses et des questions d'ordre géographique.

M. Kingsley: Cela met l'accent sur ce que je viens juste de dire, à savoir la possibilité non seulement de transmettre cette liste aux partis politiques et aux membres du Parlement, mais aussi d'obtenir leurs points de vue au sujet de l'exactitude de la liste. Nous le faisons chaque année, le 15 octobre. Nous allons envisager de trouver un moyen plus pratique de le faire.

Le sénateur Moore: Cette liste est-elle un document public?

M. Kingsley: Non. Elle est protégée par les lois relatives à la protection des renseignements personnels. La loi elle-même renferme des dispositions précises qui visent à assurer la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Moore: Comment la distribueriez-vous aux partis politiques et aux membres du Parlement? J'imagine que cela inclurait les sénateurs, vu que nous sommes membres du Parlement. Comment le feriez-vous?

M. Kingsley: Nous le faisons déjà à l'heure actuelle.

Le sénateur Moore: Faudrait-il respecter certaines règles?

M. Kingsley: Nous le faisons actuellement, sénateur. Nous envoyons cette liste à chaque parti, à chaque député de la Chambre des communes, selon les dispositions de la loi qui nous le permettent. Si un sénateur souhaite obtenir cette liste, il doit la demander au parti politique auquel il est affilié.

The guidelines are issued with the list on the use of the list. The lists are seeded with information so that we can trace misuse of the list. They are seeded with information because this is what automation allows us to do.

Senator Nolin: Specifically on your answer, Mr. Molnar, to your sending the information to the returning officer yearly to seek their input, what kind of inquiry or procedure do the 301 returning officers follow? Would they do that alone? Would their hire enumerators?

Perhaps you are still thinking that through, but are we taking about a major annual revisit of the list?

[*Translation*]

Mr. Kingsley: We have yet to decide how we will proceed. We are looking to take advantage of the expertise of returning officers by sharing the register's data every year. We have yet to determine how to go about doing this. To answer you any differently would be to mislead you.

Senator Nolin: The returning officers do not have any additional information, unless they kept a personal record of death, relocations and so forth. Again, I have to wonder how they can vouch for the quality of the register. I realize that you have not yet completed your work, but the task is nevertheless a daunting one. A returning officer will review the list on an annual basis and make some kind of value judgement.

Mr. Kingsley: Returning officers could play a very useful role in determining whether new neighbourhoods or apartment buildings have sprung up or whether certain individuals have moved and they can take steps to ensure that people are registered to vote at the proper location. Their job would be to stay informed and to notify us of any changes.

Senator Nolin: So, instead of doing this once every four years, it would be once a year?

Mr. Kingsley: In a number of ridings, this could happen once a year, while every two years would suffice in other cases, or one year before the projected election date. What we have yet to determine is the role that political parties could play in the process — and I intend to take this matter up with them — and what role the Members themselves could play. Their contribution will be nonetheless significant.

We found that the register should not be something that we use once every four years, because then, there is some element of surprise. Despite my best efforts, people are not sufficiently aware that with a permanent register, the key word is review.

Whereas in the past, three per cent of all of the names on the list were reviewed, now this number has increased almost fivefold. Our goal is to reduce these numbers. Extensive review implies a change in attitude and that I what I was alluding to. I would like to soften this impact, while ensuring that all participants in the process are familiar with the register and come

Les lignes directrices sur l'utilisation de la liste figurent sur la liste elle-même. L'automatisation nous permet d'inclure des données d'information sur les listes, si bien que nous pouvons en dépister toute utilisation erronée.

Le sénateur Nolin: Vous avez dit, monsieur Molnar, que vous envoyez les renseignements aux directeurs de scrutin chaque année pour connaître leurs points de vue; comment procèdent les 301 directeurs de scrutin? Travaillent-ils seuls? Embauchent-ils des recenseurs?

Peut-être continuez-vous à y penser, mais parlons-nous ici d'une importante révision annuelle de la liste?

[*Français*]

M. Kingsley: Nous n'avons pas déterminé comment nous procéderons. Nous cherchons un moyen de profiter des connaissances des directeurs et des directrices du scrutin par un partage annuel des données du registre. Nous n'en sommes pas encore aux modalités, nous en sommes à voir comment donner forme à tout cela.Vous répondre plus précisément serait vous induire en erreur.

Le sénateur Nolin: Les directeurs du scrutin, en toute bonne foi, n'ont pas plus d'informations, à moins d'avoir tenu un registre personnel des décès, des déménagements ou autres. Encore, comment peuvent-ils certifier la qualité? Je comprends que votre réflexion n'est pas terminée, mais c'est quand même imposant comme procédure. Un directeur de scrutin va examiner la liste annuellement et y porter un jugement de valeur.

M. Kingsley: Les directeurs du scrutin pourraient jouer un rôle très utile pour déterminer s'il y a eu de nouveaux arrondissements ou de nouveaux immeubles d'habitation, par exemple, ou des déménagements, et s'assurer qu'ils soient bien inscrits dans les registres et au bon endroit. Ils auraient à se tenir bien renseignés sur le sujet et nous aviser des changements.

Le sénateur Nolin: Plutôt que de faire cela une fois tous les quatre ans, ce serait une fois par année?

M. Kingsley: Dans plusieurs circonscriptions, cela pourrait se faire annuellement, mais dans d'autres, une fois tous les deux ans serait suffisant. Dans d'autres cas, un an avant une date d'élections projetée, simplement. C'est ce que nous n'avons pas encore déterminé. Nous n'avons pas encore déterminé quel rôle pourraient jouer les partis politiques — j'ai l'intention d'en discuter avec eux — et quel rôle pourraient joué les députés eux-mêmes. Leur contribution sera quand même valable.

Nous avons constaté que la liste ne devait pas devenir un instrument que nous utiliserions une fois tous les quatre ans, parce que c'est comme si c'était un élément de surprise. Malgré toutes les interventions que j'ai pu faire, il n'y a pas une sensibilisation suffisante pour que les gens réalisent qu'avec une liste permanente, le mot d'ordre, c'est révision.

Là où auparavant nous faisions une révision de 3 p. 100 des électeurs, nous en sommes à une révision d'à peu près cinq fois cette taille. Notre objectif est de la réduire, mais la dernière fois c'était cela. Un nombre tel que cinq fois exige tout un changement de mentalité, et c'est ce à quoi j'ai fait allusion. J'aimerais pouvoir atténuer cette impact, en faisant en sorte que la liste devienne

in contact with it more often than once every three and a half or four years.

[*English*]

Senator Banks: You mentioned that you share the list with the political parties and with members of the House of Commons. Is there anyone else with whom you share the list?

Mr. Kingsley: I do not believe so, not on an annual basis. That would occur only if there were an agreement to exchange data, but not on a cyclical data under the statute.

Senator Banks: There is an agreement to exchange data with whom?

Mr. Kingsley: The Chief Electoral Officer of the Province of Ontario and the electoral authorities of Winnipeg are examples of that.

Senator Banks: Is there anyone other than electoral officers?

Mr. Kingsley: No, we can only share the data with electoral officials governed by a provincial statute.

Senator Moore: With respect to the possibility of 301 returning officers doing a review, how is that to be done? Are they to hire staff, or do you have staff ready to do that? I am considering the additional cost of adding staff. Are we regressing by doing it this way?

Mr. Kingsley: The primary motive for establishing the register was never financial. The primary motive was to respond to the Royal Commission that determined we would have to move toward a permanent register of electors in Canada. We are saving about $30 million net at every general election. I feel quite at ease in justifying the expenditure of an additional several million dollars to improve the quality of the register. We are not talking about adding permanent additional staff to help returning officers execute their tasks, including this work before an election, as we did last time. They did not hire additional staff; in fact, they did not even hire any staff. The returning officers themselves did the work. We are not thinking of changing that drastically.

Senator Moore: On the matter of savings, on the bottom of page 4 of your remarks, Mr. Kingsley, and at the top of page 5, you say:

> Building the Register cost less than half of what we estimated, and Elections Canada expects to recover the initial investment in the Register along with the corresponding maintenance costs at the 2000 federal election —

What was the total estimated cost? Do you remember the figure?

Mr. Kingsley: I would ask Janice Vézina to respond to your question.

quelque chose de vécu par tout le monde, tous les participants, plus souvent qu'une fois tous les trois ans et demi ou tous les quatre ans.

[*Traduction*]

Le sénateur Banks: Vous avez dit que vous transmettez la liste aux partis politiques et aux députés de la Chambre des communes. La transmettez-vous à d'autres?

M. Kingsley: Je ne crois pas, pas chaque année. Cela ne se ferait que dans les cas d'ententes d'échange de données, mais pas de façon cyclique en vertu de la loi.

Le sénateur Banks: Avec qui sont conclues ces ententes d'échange de données?

M. Kingsley: Avec le Directeur général des élections de la province de l'Ontario, ainsi qu'avec les autorités électorales de Winnipeg, par exemple.

Le sénateur Banks: Y a-t-il quelqu'un d'autre, mis à part les fonctionnaires des élections?

M. Kingsley: Non, le partage des données ne peut se faire qu'avec les fonctionnaires des élections assujettis à une loi provinciale.

Le sénateur Moore: En ce qui concerne l'éventualité d'une révision effectuée par 301 directeurs de scrutin, comment cela se passe-t-il exactement? Vont-ils embaucher du personnel, ou avez-vous suffisamment de personnel pour ce faire? Je me pose des questions au sujet du coût supplémentaire que représenterait l'embauche de personnel. Ne sommes-nous pas en train de régresser en fonctionnant de cette façon?

M. Kingsley: La création du registre n'a jamais été justifiée pour des raisons financières. Il s'agissait de donner suite aux recommandations de la Commission royale qui avait jugé que nous devions avoir un registre permanent des électeurs au Canada. Nous économisons près de 30 millions de dollars net à chaque élection générale. Je n'ai aucune difficulté à justifier les millions de dollars supplémentaires dépensés pour améliorer la qualité du registre. Il ne s'agit pas d'embaucher du personnel permanent supplémentaire pour aider les directeurs de scrutin à faire leur travail, y compris ce travail avant une élection. Ils n'ont pas embauché de personnel supplémentaire; en fait, ils n'ont même pas embauché de personnel. Ce sont les directeurs de scrutin eux-mêmes qui ont fait le travail. Nous ne prévoyons pas de changements radicaux à cet égard.

Le sénateur Moore: À propos des économies, à la page 5 de votre allocution, monsieur Kingsley, vous dites:

> La création du registre a coûté moins que la moitié de la somme prévue et nous nous attendons à recouvrer l'investissement initial, ainsi que les coûts de maintenance afférents, après l'élection générale de 2000 [...]

Quel était le coût total prévu? Vous souvenez-vous de ce chiffre?

M. Kingsley: Je vais demander à Janice Vézina de répondre à votre question.

Ms Janice Vézina, Director of Election Financing, Elections Canada: The original cost for the development and implementation of the register was $41.9 million. It cost between $19 and $20 million ultimately.

Senator Moore: That is a substantial saving. However, I do not want you to waste that saving. I understand that you expect to recover the expenditure but you do not know yet whether you will as a result of the 2000 election. Would you know now what savings you might have, or is that still being calculated?

Ms Vézina: The cost of the election is still an estimate, but a very solid one. Right now, we are at about $197 million. Therefore, based on that figure, I would say that we have recovered the initial investment.

Senator Pearson: Is there a way to determine how many of the eligible 18-year-olds voted? I do not know how you are able to break down your statistics. Of course, people register by name and their date of birth.

Mr. Kingsley: We do not keep track of who voted, as such, electronically. It is not possible for us, therefore, to trace back and determine the participation rate of 18- to 24-year-olds. The only way that we can ascertain that figure is through polling.

All the polls that are done after an election indicate that 15 per cent more people say that they voted than actually did vote. It is amazing. There are always 10 to 15 per cent more who say that. Thus, it is very difficult to correlate with respect to youth. We know, however, that on average approximately 50 per cent of them vote, not the participation rate of the other age groups beyond 24. As people age, they participate more and more in the electoral process.

Senator Pearson: Is that the case historically?

Mr. Kingsley: From what we can determine, yes it is. I do not know how far back that data is available because statistics were not kept that would allow us to do that. I would have to review previous reports of CEOS dating back 11 years, when I took over the job; I cannot remember that point being made.

Senator Pearson: I would be interested in that information because I know you do a number of educational programs in the schools. I would be interested in knowing if you have any way of evaluating your programs for their impact, as opposed to when you did not have any programs. I do not want to ask you to spend more money, but it would be interesting to know.

Mr. Kingsley: I remind the committee that the Chief Electoral Officer has statutory authority to spend money. The legislature had one purpose in mind, at least one that is evident — no one can ever be deprived of their right to vote because of a monetary concern. I want you to know that I share that with returning officers every time I speak to them at the training courses. If it is necessary to spend money, even between elections, to have people

Mme Janice Vézina, directrice du financement des élections, Élections Canada: Le coût initial de la création et de la mise en oeuvre du registre était de 41,9 millions de dollars. Au bout du compte, ce coût se situe entre 19 et 20 millions de dollars.

Le sénateur Moore: Ce sont des économies importantes. Toutefois, je ne voudrais pas que vous les gaspilliez. Autant que je sache, vous vous attendez à recouvrer les dépenses, mais vous ne savez pas encore si l'élection générale de 2000 va vous le permettre. Savez-vous maintenant les économies que vous pourriez avoir réalisées ou les calculs sont-ils toujours en cours?

Mme Vézina: Le coût de l'élection est toujours une estimation, mais elle est très solide. À l'heure actuelle, nous en sommes à près de 197 millions de dollars. Par conséquent, à partir de ce chiffre, je dirais que nous avons recouvré l'investissement initial.

Le sénateur Pearson: Y a-t-il un moyen de savoir combien de jeunes âgés de 18 ans qui ont le droit de voter ont exercé ce droit? Je ne sais pas si vous pouvez ventiler vos statistiques. Bien sûr, l'inscription se fait par le nom et la date de naissance.

M. Kingsley: Nous ne suivons pas électroniquement la trace de ceux qui votent. Il n'est donc pas possible pour nous d'établir le taux de participation des jeunes de 18 à 24 ans. C'est uniquement par les sondages que l'on pourrait arriver à un chiffre.

D'après tous les sondages réalisés après une élection, 15 p. 100 des personnes de plus par rapport au pourcentage réel déclarent avoir voté. C'est surprenant. Il y en a toujours 10 à 15 p. 100 de plus. Il est donc très difficile de calculer le taux de participation des jeunes. Nous savons toutefois qu'en moyenne, près de 50 p. 100 d'entre eux votent, ce qui ne correspond pas au taux de participation des autres groupes d'âge supérieurs à 24 ans. Au fur et à mesure que les gens vieillissent, ils participent davantage au processus électoral.

Le sénateur Pearson: Est-ce le cas historiquement parlant?

M. Kingsley: D'après ce que nous pouvons juger, oui. Je ne sais pas jusqu'à quand nous pourrions remonter, car nous n'avons pas les statistiques pour ce faire. Il faudrait que j'examine les rapports des DGE précédents et que je remonte 11 années en arrière, lorsque j'ai accepté ce poste; je ne me souviens pas que cela ait été avancé.

Le sénateur Pearson: Ce genre de renseignements m'intéresse, parce que je sais que vous faites de l'éducation à ce sujet dans les écoles. J'aimerais savoir si vous pouvez, de quelque façon que ce soit, évaluer vos programmes éducatifs, connaître leur impact par opposition aux périodes où il n'y avait pas de tels programmes. Je ne veux pas vous demander de dépenser plus d'argent, mais ce serait intéressant de le savoir.

M. Kingsley: J'aimerais rappeler au comité que le directeur général des élections a le pouvoir légal de dépenser de l'argent. Le corps législatif ne poursuit qu'un seul objectif évident — personne ne peut jamais être privé de son droit de vote pour des raisons monétaires. Je tiens à ce que vous sachiez que c'est ce que je dis aux directeurs de scrutin chaque fois que je les rencontre lors de sessions de formation. S'il est nécessaire de dépenser de l'argent,

recognize their civic duty, as well as their right to vote, we incur that expense and will continue to do so.

Senator Pearson: I would be pleased if you would let me know should you be required to do that.

Mr. Kingsley: We will review it. When we reply to Senator Beaudoin's earlier question we will also reply to yours.

Senator Pearson: Did the Americans turn to you for any kind of advice?

The Chairman: I took great pleasure in telling Americans that on the day after the election in Canada we already knew the results of our election and that we could count.

Mr. Kingsley: In *Life* magazine's year in review in pictures, there was one article about how Canada handles its elections. It is relatively short but it is very well done.

Senator Moore: Is it accurate?

Mr. Kingsley: I suppose they did it as a counterpoint to their election. I cannot remember the name of the page, but I picked it up the other day through my son. I thought I would point it out to you that we do "smell good."

We received a call from American legislators and Mr. Dumont replied to some of their committee questions on-line. We received many requests for information from a number of senators and congressmen as well. The issue is not dead in the United States.

Senator Gustafson: I am somewhat upset with Senator Pearson because she upstaged me. I was going to ask whether you had any recommendations for chads and dimples.

The questions I want to ask may not even be pertinent to your department; however, I think they might be. I have run in four elections in rural ridings. I refer to the riding of Souris—Moose Mountain and, formerly, the Assiniboia riding. In the first election I ran in, there were 61 days after the writ was dropped until the date of the election. That was agonizingly long. However, the period is now quite a bit shorter. In a riding like that one in southern Saskatchewan, and other rural ridings, you need more time to meet the people of the riding. Of course, that depends on how you campaign. In the times I ran, if I had not campaigned for two years before I would not have won the riding because I was up against Ralph Goodale, who was a tough opponent.

I am wondering how we will deal with this in the future as our rural populations get smaller and the concentration of people in urban areas gets larger. I think we had 40,000 voters while some seats in Toronto have 120,000 voters. This has to be a difficult thing to handle. In some urban areas a candidate can walk around the constituency for which he is vying in a few hours. It is quite a different situation in a rural area. Is that under your department? I am sure you must have some observations about it.

même d'une élection à l'autre, pour que les gens se rendent compte de leur devoir civique, ainsi que de leur droit de vote, nous dépensons cet argent et continuerons de le faire.

Le sénateur Pearson: J'aimerais bien que vous me disiez quand cela s'imposerait.

M. Kingsley: Nous allons nous pencher sur la question et lorsque nous répondrons à celle posée plus tôt par le sénateur Beaudoin, nous répondrons également à la vôtre.

Le sénateur Pearson: Les Américains vous ont-ils demandé des conseils?

La présidente: C'est avec grand plaisir que j'ai pu dire aux Américains que le jour suivant l'élection au Canada, nous connaissions déjà les résultats et que nous savions compter.

M. Kingsley: Dans le survol de l'année effectué par le magazine *Life*, on pouvait lire un article sur le système électoral au Canada. Il est relativement court, mais il est très bien fait.

Le sénateur Moore: Correspond-il à la réalité?

M. Kingsley: J'imagine qu'ils l'ont fait paraître en contrepoint de leur élection. Je ne me souviens pas de la page, mais je l'ai eue par mon fils. Je voulais vous dire par là que nous avons une bonne réputation à ce sujet.

Nous avons reçu un appel des législateurs américains et M. Dumond a répondu à certaines des questions de leur comité en ligne. Nous avons reçu beaucoup de demandes d'information de la part de plusieurs sénateurs et membres du Congrès également. La question est toujours à l'ordre du jour aux États-Unis.

Le sénateur Gustafson: J'en veux quelque peu au sénateur Pearson, car elle m'a soufflé la vedette. J'allais demander si vous aviez des recommandations à faire au sujet des confettis et des perforations.

Il se peut que les questions que je souhaite vous poser ne s'appliquent pas à votre ministère, alors que ce devrait être le cas, d'après moi. Je me suis présenté à quatre élections dans des circonscriptions rurales. Je veux parler de la circonscription de Souris—Moose Mountain et, avant cela, de la circonscription d'Assiniboia. Dans le cas de la première élection à laquelle je me suis présenté, 61 jours étaient prévus entre le bref et la date de l'élection. C'était atrocement long. Toutefois, la période actuelle est nettement plus courte. Dans une circonscription dans le sud de la Saskatchewan, par exemple, ainsi que dans d'autres circonscriptions rurales, rencontrer les gens prend plus de temps. Bien sûr, cela dépend de la façon dont vous faites campagne. Lorsque je me suis présenté à l'élection, si je n'avais pas fait campagne pendant les deux années précédentes, je n'aurais pas gagné, puisque j'étais en concurrence avec Ralph Goodale qui n'était pas facile à battre.

Je me demande comment nous allons régler cette question à l'avenir, vu que les populations rurales s'amenuisent de plus en plus et que la concentration des habitants des zones urbaines augmente. Si je me souviens bien, nous avions 40 000 électeurs, alors que pour certains sièges à Toronto, il s'agissait de 120 000 électeurs. C'est quelque chose de difficile à régler. Dans certaines zones urbaines, un candidat peut parcourir à pied la circonscription où il se présente en l'espace de quelques heures.

Mr. Kingsley: Frankly, I do not have an answer to all the questions relating to some of the issues surrounding the electoral process. When the parliamentary committee asked me about the electoral period and whether or not a register should be implemented, I told them that I could reduce the electoral calendar to 36 days. I showed them how I could do it. However, it then became a question outside my ambit to determine if it would be 36, 37 or 38 days. What I was really saying is, "If you are going to make it less than 36, the Chief Electoral Officer is telling you he will have problems executing it." That was as far as I could go. If Parliament wants to make it 40, I will not object. When I took over as Chief Electoral Officer it was 50. If your first campaign was 61 days, senator, it is because someone called the election and said, "Polling day will be 60 days hence." At that time, 50 was the minimum that was required. The minimum is now 36, but it need not be the maximum. That is about as far as I can go in responding to your questions, sir. I do not know if it should be lengthened or not.

Senator Gustafson: Is that time written in stone?

Mr. Kingsley: The 36 minimum is in the law, but the fact it can be longer is also in the law. It cannot be shorter than 36 days.

Senator Gustafson: So the Prime Minister of the day in a federal election could say, "We are going to have a 40-day writ?"

Mr. Kingsley: Yes. As a matter of fact, when a by-election is called immediately after someone vacates a seat for whatever reason, for a certain number of days the writ period is a minimum of 47 days. For by-elections, it is still 47 days for a certain period of time. However, for a general election it is a minimum of 36, and the Prime Minister can make it 42 if he or she wishes.

Senator Gustafson: It obviously costs more money to campaign in a large rural riding than it does in an urban riding. I am not talking about communications, television, et cetera, because the costs for those would be close to the same. However, you do an awful lot of travel in such a large riding. There must be ridings where they have to use airplanes, et cetera. Do you think that the amounts of money are adequate or should there be changes?

Mr. Kingsley: I would ask Janice Vézina to explain how the differences are arrived at. If you wish, I will then express an opinion.

Ms Vézina: Currently, in the act, the travel that you would do in your riding is considered a personal expense. It is not subject to spending limits. For someone with a large riding, there is no limit. They are also reimbursable.

C'est tout à fait différent dans une région rurale. Cela relève-t-il de votre ministère? Je suis sûr que vous avez quelques observations à faire à ce sujet.

M. Kingsley: En toute honnêteté, je n'ai pas de réponse à toutes les questions relatives au processus électoral. Lorsque le comité parlementaire m'a posé des questions au sujet de la période électorale et m'a demandé s'il fallait créer un registre ou non, j'ai répondu que je pouvais ramener le calendrier électoral à 36 jours. J'ai montré comment je pouvais le faire. Toutefois, ce n'était pas à moi de dire s'il fallait prévoir 36, 37 ou 38 jours. J'ai simplement dit: «Si vous voulez que la période soit inférieure à 36 jours, le directeur général des élections vous dit qu'il aura des problèmes». Je ne pouvais pas en dire plus. Si le Parlement fixait le nombre de jours à 40, je ne m'y opposerais pas. Lorsque j'ai accepté le poste de directeur général des élections, il s'agissait de 50 jours. Si votre première campagne a duré 61 jours, monsieur le sénateur, c'est parce que quelqu'un avait déclenché l'élection en disant: «le scrutin aura lieu dans 60 jours». À cette époque, 50 jours étaient le nombre minimum requis. Aujourd'hui, nous parlons de 36 jours, mais cela ne veut pas dire que cela doive être le maximum. Je ne peux pas aller plus loin dans ma réponse à vos questions, monsieur. Je ne sais pas s'il y aurait lieu de rallonger cette période ou non.

Le sénateur Gustafson: Cette période est-elle fixée de façon immuable?

M. Kingsley: La loi prévoit une période de 36 jours au minimum, mais elle prévoit aussi qu'elle pourrait être plus longue. Par contre, elle ne peut pas être inférieure à 36 jours.

Le sénateur Gustafson: Par conséquent, le premier ministre du moment pourrait dire dans le cas d'une élection fédérale: «Nous allons avoir un bref de 40 jours?»

M. Kingsley: Oui. En fait, lorsqu'une élection partielle est déclenchée tout de suite après qu'un siège devient vacant pour quelque raison que ce soit, la période est d'au moins 47 jours. Pour les élections partielles, il s'agit toujours de 47 jours. Toutefois, pour une élection générale, c'est un minimum de 36 jours et le premier ministre peut décider d'une période de 42 jours s'il le souhaite.

Le sénateur Gustafson: De toute évidence, il est plus coûteux de faire campagne dans une grande circonscription rurale que dans une circonscription urbaine. Je ne parle pas des communications, de la télévision, et cetera, car ces coûts seraient pratiquement identiques. Toutefois, une circonscription aussi vaste exige beaucoup de déplacements. Dans certaines circonscriptions, il faut sûrement prendre l'avion, et cetera. Pensez-vous que les fonds prévus soient suffisants ou faudrait-il les modifier?

M. Kingsley: Je vais demander à Janice Vézina d'expliquer comment les différences ont été fixées. Si vous le souhaitez, je vous donnerais alors mon point de vue.

Mme Vézina: Actuellement, en vertu de la loi, les déplacements que vous effectuez dans votre circonscription sont considérés comme des dépenses personnelles. Elles ne sont pas assujetties à un plafond. Les candidats dans une grande circonscription n'ont pas de plafond. Ces dépenses sont également remboursables.

Senator Gustafson: Can someone else contribute to your personal travel expenses and still be within the guidelines?

Ms Vézina: Contributing to your campaign is fine. That is a contribution, if it is monetary. There is no impact on your expense limit. However, if it is a contribution of goods —

Senator Gustafson: It is not counted. Let us say your travel expense was an extra $1,000 for gas, et cetera. Would you be allowed that and be able to receive donations from your neighbour to do that?

Ms Vézina: Yes, if it goes toward the campaign. The contributions are not tagged as being for one purpose or another. The contributions just come into the campaign bank account. When you spend the money, it is recorded either as an election expense, a personal expense, or a non-election expense.

Senator Gustafson: I understand that point. However, the point I am making is this. The riding of Souris—Moose Mountain is a very large riding. As such, you will have more costs. There is no question about that. However, there is a $40,000 limit, or at least that is what it was approximately when I ran, with regard to expenditures. Are you telling me that your travel is outside that $40,000?

Ms Vézina: That is right. I do not know what the provisions were in the act at the time you are talking about, senator. Currently, if you are in a geographically large district, or if the population of your district is a certain amount below the national average, then your spending limits are adjusted. They are increased for those two reasons.

The Chairman: A riding like Nunavut has 38 different communities. The communities are not connected by road; you have to fly.

Ms Vézina: I believe that in last election the spending limit was somewhere around $60,000. The average spending limit last time was $63,000. Despite the low population, it was very close to the average spending limit. In addition, we know of some candidates in northern ridings who spent close to $60,000 in personal expenses, which includes the travel.

Senator Gustafson: To be fair to the urban centre that has 120,000 voters, there would be a requirement for an additional 60,000 fliers that you would not need in a rural area. Are exceptions made for that kind of thing?

Ms Vézina: The base calculation for election expense limit is based on the number of electors in the riding. That is your primary calculation. Someone with a large number of electors has a higher limit to start.

Senator Banks: You mentioned in passing, Mr. Kingsley, that you sometimes get information from tax forms. How? When? Where?

Le sénateur Gustafson: Pouvez-vous recevoir des contributions pour vos dépenses personnelles de déplacement tout en restant dans le cadre des lignes directrices?

Mme Vézina: Les contributions à votre campagne ne posent pas de problèmes. C'est une contribution, dans la mesure où elle est monétaire. Il n'y a pas d'impact sur votre plafond de dépenses. Toutefois, s'il s'agit d'une contribution matérielle...

Le sénateur Gustafson: Ce n'est pas compté. Disons par exemple que les dépenses de déplacement représentent 1 000 $ de plus pour l'essence, et cetera. Auriez-vous droit à cette dépense et pourriez-vous recevoir des dons de votre voisin pour cela?

Mme Vézina: Oui, si ces fonds sont pour la campagne. Il n'est pas nécessaire de dire à quoi servent les contributions. Les contributions sont simplement versées dans le compte bancaire de la campagne. Lorsque vous dépensez l'argent, c'est inscrit comme une dépense électorale, une dépense personnelle ou une dépense non électorale.

Le sénateur Gustafson: Je le comprends. Toutefois, ce que je veux dire, c'est que la circonscription de Souris—Moose Mountain est très vaste et que par conséquent, les coûts sont plus élevés. Cela ne fait aucun doute. Toutefois, le plafond des dépenses est fixé à 40 000 $; c'était tout du moins le cas lorsque je me suis présenté à l'élection. Êtes-vous en train de me dire que les déplacements ne sont pas comptés dans ces 40 000 $?

Mme Vézina: C'est exact. Je ne sais pas quelles étaient les dispositions de la loi à l'époque dont vous parlez, monsieur le sénateur. Actuellement, si votre circonscription géographique est vaste, ou si la population de votre circonscription se situe en deçà de la moyenne nationale, le plafond de vos dépenses est rajusté. Il est relevé dans les deux cas.

La présidente: Dans une circonscription comme Nunavut, on dénombre 38 collectivités. Les collectivités ne sont pas reliées entre elles par la route; il faut prendre l'avion.

Mme Vézina: Si je me souviens bien, au cours de la dernière élection, le plafond des dépenses était fixé aux alentours de 60 000 $, 63 000 $ en moyenne. Malgré la faible densité de la population, ce plafond était très proche du plafond moyen des dépenses électorales. En outre, nous savons que certains candidats dans les circonscriptions du Nord ont dépensé près de 60 000 $ en dépenses personnelles, lesquelles comprennent les déplacements.

Le sénateur Gustafson: Pour être juste envers le centre urbain qui compte 120 000 électeurs, il ne faut pas oublier qu'il faudrait distribuer 60 000 prospectus de plus par rapport à une zone rurale. Des exceptions sont-elles prévues pour ce genre de choses?

Mme Vézina: La base de calcul de la limite des dépenses électorales est fondée sur le nombre d'électeurs d'une circonscription. C'est la principale base de calcul. Quelqu'un d'une circonscription plus peuplée à une limite plus élevée en partant.

Le sénateur Banks: Vous avez mentionné en passant, monsieur Kingsley, que vous recevez parfois de l'information donnée sur les formulaires d'impôt. Comment cela? Quand? Où?

Mr. Kingsley: On the income tax form that every taxpayer fills out, there is a box wherein you indicate whether or not you agree to have your tombstone data — name, address and date of birth — shared with Elections Canada for the purposes of updating the list. Thus, if you have moved between one taxation year and the next and you have checked "yes," then we get that information.

Senator Banks: But only that information?

Mr. Kingsley: Only that information.

Senator Banks: How is it conveyed to you?

Mr. Kingsley: By tape.

Senator Banks: It is just that?

Mr. Kingsley: Only that information, and I have asked that nothing else be sent.

Senator Banks: I understand the formula by which broadcasting is allotted. I just want to ask in the meeting that he had, and I am sure that you have discussed it with the arbitrator subsequent to that, are the parties happy with that? If I were the Communist Party and had the capacity somehow to raise more money —

Senator Pearson: They were here before the committee.

Senator Banks: I know there is no perfect answer to this question, but are the parties generally, now, happy with this allocation and the formula and the means by which it is done?

Mr. Kingsley: You must remember that, effectively, there are two different allocations. One is for paid time. Only the parties with money can afford that. It must be remembered as well that for paid time the allocation is a minimum to which they are entitled. If they want to buy more and they have not exceeded their limit, then they can do that. That is the way the law is structured. What used to be a maximum is now effectively a minimum.

Senator Banks: That answers my question. Thank you.

Mr. Kingsley: I think it is important for senators to appreciate that the smaller parties, the ones that are not represented in the House of Commons, with which I deal at the advisory committee, are concerned about the allocation of free time.

Senator Banks: Which is on the basis of the same formula?

Mr. Kingsley: That is right. That is of concern because that is all they get as free time. The formula has a tendency to reduce significantly what those parties get. I intend to address that in my report to Parliament.

Senator Moore: I was interested in Mr. Kingsley's comments at the bottom of page 9 and at the top of page 10 of your presentation with respect to that St. Paul's, Ontario riding situation. You stated:

> In that riding, a different approach to recruitment and training of poll workers contributed to the problem.

M. Kingsley: Sur la formule de déclaration de revenus de tous les contribuables, il y a une case où l'on indique si on permet la communication à Élections Canada de nos renseignements de base — nom, adresse et date de naissance — aux fins de mise à jour de la liste. Ainsi, si vous avez déménagé d'une année financière à l'autre, et que vous cochez «oui», nous recevons cette information.

Le sénateur Banks: Seulement cette information?

M. Kingsley: Seulement qu'elle.

Le sénateur Banks: Comment vous est-elle communiquée?

M. Kingsley: Sur bande magnétique.

Le sénateur Banks: C'est tout?

M. Kingsley: Seulement que cette information, et j'ai demandé que rien d'autre ne nous soit envoyé.

Le sénateur Banks: Je comprends la formule de répartition du temps d'antenne. Je veux seulement demander si, lors des réunions qu'il a eues, et je suis sûr que vous en avez discuté avec l'arbitre par la suite, est-ce que les partis s'en sont dit satisfaits? Si nous représentions le parti communiste et que nous avions la capacité, d'une façon d'une autre, de recueillir plus d'argent...

Le sénateur Pearson: Ils ont comparu devant le comité.

Le sénateur Banks: Je sais qu'il n'existe pas de réponse idéale à cette question, mais est-ce que les partis sont, généralement, actuellement, satisfaits de cette répartition et de la formule, et de la façon dont cela est fait?

M. Kingsley: Vous ne devez pas oublier qu'en fait, il y a deux types d'attribution. L'une est pour le temps d'antenne payé. Seuls les partis qui ont de l'argent peuvent se le permettre. Il faut aussi se rappeler que pour le temps payé, l'affectation porte sur une période minimale à laquelle les partis ont droit. S'ils veulent acheter plus et qu'ils n'ont pas dépassé leur limite, ils le peuvent. C'est ainsi que la loi est faite. Ce qui auparavant était un maximum est maintenant, de fait, un minimum.

Le sénateur Banks: Cela répond à ma question. Je vous remercie.

M. Kingsley: Je pense qu'il est important que les sénateurs comprennent que les plus petits partis, ceux qui ne sont pas représentés à la Chambre des communes, avec lesquels je traite au comité consultatif, se préoccupent de l'attribution du temps d'antenne gratuit.

Le sénateur Banks: Qui est fondé sur la même formule?

M. Kingsley: C'est bien cela. La question les préoccupe, parce que c'est tout qu'ils obtiennent comme temps gratuit. La formule a tendance à réduire largement la part de ces partis. Je compte en parler dans mon rapport au Parlement.

Le sénateur Moore: J'ai été intéressé par le commentaire de M. Kingsley, à la page 11 de votre présentation, au sujet de la circonscription St. Paul en Ontario. Vous avez dit:

> La différente approche du recrutement et de la formation des préposés au scrutin employée dans cette circonscription a contribué au problème.

What was the different approach and who was responsible for it?

Mr. Kingsley: Effectively, the returning officer trained deputy returning officers and clerks but did not hand out the boxes with the necessary information until polling day.

Senator Moore: That material is provided by your office.

Mr. Kingsley: Yes. The returning officer did not assign the deputy returning officers and the clerks to their specific polls until the morning of polling day.

It occurred in one riding out of 301.

Senator Moore: You further state:

> We will take the necessary measures to prevent this unacceptable event from occurring in the future.

So what are we going to do, put in place some guidelines?

Mr. Kingsley: Yes. We also have an election management system whereby we are fed information electronically about what is going on during the election. One of the questions we did not ask was this: Have you trained the returning officers and have you assigned them their specific poll? That issue is covered in the directives. We will now ask it and we will wait for an answer.

Senator Moore: That is the obvious way of handling it.

Mr. Kingsley: Yes, it is.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: I have a question concerning the difference in the number of voters from one riding to the next. In the United States, the Supreme Court has often decreed the following: "One person, one vote." As of yet, the Supreme Court of Canada has not issued a similar edict. However, we are working on it.

Considerable disparities exist between certain rural and urban ridings. However, I am certain that you are doing your utmost to further minimize these disparities. Has any progress been made on this front? Is Canada in the same position as the United States or is it more difficult for us to achieve relative equality?

Mr. Kingsley: Clearly, it appears to be a more difficult task for us given the way in which our country is populated.

It should, however, be remembered that an independent commission, chaired by a justice, redraws electoral boundaries once every ten years. I want to remind senators at this time that this readjustment process is set to begin as early as next year.

Senator Beaudoin: For the next ten years?

Mr. Kingsley: Yes. According to the rule, the population of each electoral district must l remain within 25 per cent more or 25 per cent less of the electoral quota for the province. Ridings can be located side by side — and as I recall, I provided you with documentation in connection with Bill C-69 at the time — and population figures can differ by 40 per cent. Furthermore, the legislation states that commissions, for reasons that appear

Quelle était cette approche différente, et qui en était responsable?

M. Kingsley: En fait, le directeur du scrutin a assuré la formation de deux scrutateurs et de commis, mais n'a pas remis les boîtes avec l'information nécessaire avant le jour du scrutin.

Le sénateur Moore: Ce matériel est fourni par votre bureau.

M. Kingsley: Oui. Le directeur du scrutin n'a pas assigné de scrutin aux scrutateurs et aux commis jusqu'au matin même des élections.

C'est arrivé dans une circonscription sur 301.

Le sénateur Moore: Vous dites encore:

> Nous prendrons les mesures nécessaires pour que cette situation inacceptable ne se reproduise pas.

Alors qu'allons-nous faire, émettre des lignes directrices?

M. Kingsley: Oui. Nous avons aussi un système de gestion des élections qui fait que nous recevrons de l'information par voie électronique sur ce qui se passe pendant les élections. Une question que nous n'avons pas posée est la suivante: Avez-vous assuré la formation des scrutateurs et leur avez-vous assigné un scrutin spécifique? C'est maintenant prévu dans les directives. Nous allons désormais poser cette question et nous vous attendrons de recevoir une réponse.

Le sénateur Moore: C'est la solution évidente.

M. Kingsley: En effet.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais poser une question concernant la différence entre le nombre de voteurs dans une circonscription et dans une autre. Aux États-Unis, la Cour suprême a dit plusieurs fois «one person, one vote». Nous n'avons pas encore au Canada, jusqu'à maintenant selon moi, aucun arrêt de la Cour suprême disant qu'il faut en arriver à «une personne, un vote». Mais nous essayons.

Il y a beaucoup de disparités entre certains comtés ruraux et certains comtés urbains, mais je suis sûr que vous essayez, dans la mesure du possible, d'aplanir davantage cette disparité. Des progrès ont-ils été faits dans ce domaine? Le Canada est-il dans une même position que les Américains ou est-ce plus difficile pour nous d'arriver à cette égalité relative?

M. Kingsley: Évidemment, cela semble être plus difficile pour nous à cause de la façon dont le pays est peuplé.

Il faut cependant se rappeler que c'est une commission indépendante, présidée par un juge, qui établit les circonscriptions une fois tous les dix ans. J'en profite pour rappeler aux sénateurs que le processus débute dès l'année prochaine.

Le sénateur Beaudoin: Pour les prochains dix ans?

M. Kingsley: Oui. La formule permet une déviation de 25 p. 100 au-dessus ou au-dessous de la norme. Alors on peut avoir des circonscriptions l'une à côté de l'autre, — et je me souviens d'ailleurs vous avoir documenté à ce sujet concernant le projet de loi C-69 à l'époque — ce qui équivaut à quelque 40 p. 100 en population. En plus de cela, on dit dans le texte de loi que les commissions peuvent faire abstraction de cela, et pour

reasonable or valid to them, can depart from the rule. This explains why we have electoral districts like Labrador and others where the population is less than the allowable 25 per cent deviation from the rule. A provincial electoral commission may arrive at such a decision.

In other words, it is possible to depart from the concept of "one person, one vote." Moreover, the Supreme Court, in a Saskatchewan case, ruled that to all intents and purposes, a deviation from the rule of up to 25 per cent was constitutionally acceptable.

Senator Beaudoin: I remember that case. Madam Justice McLachlin held that Canada's electoral system was based on representation. However, this leaves me wanting more because as I see it, we should try to move toward the concept of "one person, one vote." That may not always be possible, given that Nunavut and the Yukon and Northwest Territories are sparsely populated, which makes implementation of this concept virtually impossible. The population of the territories is 25,000, whereas a single riding in Toronto may have a population of 120,000. Therefore, this is impossible. Nevertheless, Canadian courts are somewhat more lenient than their US counterparts when it comes to voter representation. Of course, it is up to the legislator to change the system, but are any efforts being made to reduce to the maximum extent possible the disparities between ridings?

Mr. Kingsley: I feel somewhat targeted by your reference to "in the field" because that is where I find myself. Once the commissions have been set up, in accordance with the process set out in the legislation, justices and other commission members will be called upon to attend a familiarization course at which time we will share our objectives with them. However, the final decisions rest with them, as commissions are responsible for defining electoral boundaries. They have the final say and merely receive advice from the Commons.

Senator Beaudoin: I understand, but is it possible to have a difference of 49,000 voters between electoral district A and electoral district B?

Mr. Kingsley: It is possible. As I recall, in Bill C-69, the government recommended a deviation of 15 per cent instead of 25 per cent.

It was an attempt to rectify the situation through legislation. Obviously, people objected to other sections of the act.

Senator Beaudoin: I can understand why this would be totally impossible for a territory like Nunavut.

Mr. Kingsley: Nunavut is not a problem because according to the rule, Nunavut is a separate territory, like the Northwest Territories. There will no longer be a commission for the territories since each territory will be an electoral district.

Senator Beaudoin: It is a matter of one seat, one Member.

des raisons qui leur semble raisonnables ou valables, elles peuvent aller au-delà de cela. C'est ce qui nous permet d'avoir des circonscriptions comme le Labrador et autres où le nombre d'électeurs est inférieur à 25 p. 100 de déviation de la norme. Une commission fédérale pour la province peut arriver à cette conclusion.

En d'autres mots, il y a la possibilité de s'éloigner du concept «une personne, un vote». La Cour suprême s'est d'ailleurs prononcée à ce sujet dans une cause en Saskatchewan et avait, à toutes fins pratiques, confirmé qu'une déviation telle que prescrite, jusqu'à 25 p. 100, était constitutionnellement acceptable.

Le sénateur Beaudoin: Je me rappelle de cela. C'était madame la juge McLachlin qui avait dit que le Canada a un système de représentation. Mais cela m'a laissé sur mon appétit parce que j'ai l'impression qu'on devrait essayer d'arriver au concept «une personne, un vote». Ce n'est pas toujours possible parce qu'au Nunavut et dans les territoires du Yukon et du Nord-Ouest, il y a très peu de monde, ce qui rend la tâche quasiment impossible. Il y a là 25 000 personnes, alors qu'il y a 120 000 personnes dans un seul comté de Toronto. On ne peut pas y arriver du tout. Tout de même, les exigences de nos cours de justice semblent un peu moins strictes au Canada qu'aux États-Unis pour la représentation des voteurs. Évidemment, cela revient au législateur de changer son système, mais est-ce qu'on essaie de faire des améliorations sur le terrain pour réduire le plus possible la disparité entre des comtés?

M. Kingsley: Lorsque vous dites «sur le terrain», je me sens un peu visé parce que le terrain est l'endroit où je suis. Dès que les commissions seront établies, selon le processus prévu par la loi, les juges et les autres membres des commissions seront appelés à suivre un cours de familiarisation et nous partagerons ces objectifs avec eux. Toutefois, les déterminations finales seront entre leurs mains parce que ce sont les commissions qui définissent les circonscriptions. Ils font le dernier jugement à cet effet et ne sont qu'avisés par les Communes à cet effet.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais on peut avoir une disparité, comme dans le comté A et le comté B, elle est de 49 000 voteurs. Est-ce possible?

M. Kingsley: Cela se pourrait, oui. Si je me souviens bien, dans le projet de loi C-69, le gouvernement avait proposé que la disparité soit de 15 p. 100 au lieu de 25 p. 100.

C'était une tentative législative à cet effet. Il y avait évidemment d'autres sections de la loi auxquelles les gens pouvaient s'objecter.

Le sénateur Beaudoin: Pour un territoire comme le Nunavut, par exemple, je comprends que c'est absolument impossible.

M. Kingsley: Le Nunavut ne cause plus problème parce que selon la formule, le Nunavut est un territoire en soi, au même titre que les Territoires du Nord-Ouest. Il n'y aura plus de commission pour les territoires puisque chaque territoire est une circonscription.

Le sénateur Beaudoin: C'est un député, un siège.

Mr. Kingsley: Each of the three territories has one seat and there is no longer a need to set up a commission. Commissions will only be struck in the ten provinces.

Senator Beaudoin: If we use Quebec as an example, the northern region of the province is sparsely populated. It must be very difficult to achieve some measure of equality between the different electoral districts.

Mr. Kingsley: It is not easy, but I plan to broach this subject with the commissions to see how they will approach matters. This problem arises in every province in which northern regions are not heavily populated. In some cases, this is true of southern regions of a province.

To heighten their awareness of the situation, I will certainly share with them all of the comments I received during the course of various presentations. Their job is a thankless one because inevitably, while the electoral boundaries readjustment process makes some people happy, it automatically leaves others unhappy.

Senator Beaudoin: Some states in the US are not as heavily populated as others.

Mr. Kingsley: I cannot argue with your contention that US courts have interpreted existing laws far more narrowly that Canadian courts. The courts in Canada determined that the law was the law and that Canadian realities had to be taken into account.

Senator Nolin: I was just about to mention one subject that is certain to be the focus of our attention in the years to come. We should rejoice over the fact that in Canada, all votes are tabulated.

Senator Beaudoin: Bravo!

Mr. Kingsley: And tabulated a second time.

Senator Nolin: You made a number of observations following the 1993 elections. When were the new electoral boundaries put in place?

Mr. Kingsley: They were put in place for the 1997 general election.

Senator Nolin: Between 1997 and 2000, did you observe any significant discrepancy, percentage wise, in representation by electoral district and by province?

Mr. Kingsley: Without conducting a special study, it was fairly apparent, based on the statistics I received concerning the voter register, that the disparity in certain ridings was enormous. In some ridings, the number of voters had increased by 50 per cent over the previous election.

[*English*]

Senator Gustafson: We seem to be in a period where more parties are appearing in our electoral system every year. We now have five parties in Canada that are represented in the House of Commons. That means that parties become elected with a smaller percentage of votes all the time. I do not know what that percentage is today; it may be 37 per cent approximately. We could be heading to a time when a party can rule with 30 per cent.

M. Kingsley: C'est un siège par territoire et ce, pour les trois territoires et il ne sera plus nécessaire d'établir une commission. Il y aura des commissions seulement pour les dix provinces.

Le sénateur Beaudoin: Si on prend l'exemple du Québec, le nord de la province n'est pas tellement peuplé. Il doit être très difficile d'en arriver à une certaine égalité entre les comtés et les circonscriptions?

M. Kingsley: Ce n'est pas facile, mais j'ai l'intention d'en discuter avec les commissions pour voir comment elles vont aborder le problème. Le problème se pose dans toutes les provinces où le nord de la province est peu peuplé et à certains endroits, même le sud de la province l'est peu.

Pour les sensibiliser, je vais certainement leur parler de tous les commentaires que j'aurai reçus lors des différentes présentations. Leur tâche est très ingrate parce qu'avec le processus de redécoupage des circonscriptions, si on fait un heureux en quelque part, on fait automatiquement un malheureux ailleurs.

Le sénateur Beaudoin: Aux États-Unis, ils ont aussi des territoires qui sont beaucoup moins peuplés que d'autres.

M. Kingsley: Quand vous dites qu'aux États-Unis la cour a été plus stricte dans son interprétation que la cour au Canada, je ne peux pas m'inscrire en faux à ce sujet, vous avez raison. Au Canada, la cour a décidé que la loi était la loi et qu'elle devait tenir compte des réalités canadiennes.

Le sénateur Nolin: J'avais justement l'intention d'aborder un sujet qui va certainement retenir notre attention dans les années à venir. Réjouissons-nous, au Canada; tous nos bulletins de vote sont comptés.

Le sénateur Beaudoin: Bravo!

M. Kingsley: Et recomptés.

Le sénateur Nolin: À partir de ce que vous avez constaté après l'élection de 1993, quand la nouvelle redistribution a-t-elle été mise en place?

M. Kingsley: Elle a été mise en place pour l'élection de 1997.

Le sénateur Nolin: Entre 1997 et 2000, voyiez-vous une disproportion importante dans le pourcentage de représentation par circonscription et par province?

M. Kingsley: Sans avoir fait une étude particulière là-dessus, c'était assez évident, d'après les statistiques qui m'étaient présentées concernant le registre des électeurs, qu'il y a des circonscriptions où la disparité est devenue énorme. On voit que certaines circonscriptions ont 50 p. 100 plus d'électeurs qu'il y en avait précédemment.

[*Traduction*]

Le sénateur Gustafson: Nous semblons vivre une époque où un plus grand nombre de partis apparaissent dans notre système électoral chaque année. Nous avons maintenant au Canada cinq partis qui sont représentés à la Chambre des communes. Cela signifie que les partis sont élus avec un plus petit pourcentage de votes chaque fois. Je ne sais pas ce que ce pourcentage est de nos jours; ce doit être de l'ordre de 37 p. 100. Nous pourrions très

Senator Banks: Italy is one such country.

Senator Gustafson: I am a strong believer that you cannot beat the two-party system, but many people do not agree with me.

The Chairman: Especially in Saskatchewan.

Senator Gustafson: You said that; I did not.

Is there any answer to such a difficult situation? You have probably spent many hours thinking about these things, Mr. Kingsley, I am sure.

Mr. Kingsley: The answer might lie in different systems of voting because if Canadians want more parties then under a democracy that is what they will have. People will have to review whether the first-past-the-post system, the one we currently have, is the one that applies. Do we want run-off elections in a second round to eliminate that? Do we want preferential balloting to keep the one member-one riding system — in other words, whoever is knocked off the list the second choice of that person becomes the first choice until you reach 50 per cent plus one? There are many ways of tackling the issue.

On the other hand, if people say that they want first-past-the-post and with 30 per cent they get 60 per cent of the seats then that is what we will have.

The Chairman: I am concerned with the voters at both ends of the age scale. I know many young people checked that little box on their income tax form and assumed that they would then be on the voters list. Subsequently, when material arrived in the mail they did not answer it because they thought they were already on the list. I am concerned about people who did that, who had the interest in voting, but then were not added to the voters list.

Mr. Kingsley: I could address that, Madam Chair, by telling you that we are working out a deal right now to have them added. It was not possible to add before because there was no place where people could check their citizenship on the income tax form. Federal law, the Elections Canada Elections Act, stipulates that before a name can be added to the register there must be active consent and citizenship. The new question that we are helping to formulate with respect to being added to the list from the income tax system will ask the question about citizenship.

The Chairman: That will be one of the tombstone questions?

Mr. Kingsley: It will be automatic. If they say, yes, then it means that they are a Canadian citizen. They will attest to that by checking the box. That is something that we could not do before because the income tax form did not allow for that.

I want to remind the honourable senators that there was polling day registration available to every one.

bien nous diriger vers une ère où un parti peut gouverner avec 30 p. 100 des voix.

Le sénateur Banks: L'Italie le fait.

Le sénateur Gustafson: Je crois fermement que qu'il n'y a rien de mieux que le système à deux partis, mais beaucoup de gens ne sont pas d'accord avec moi.

La présidente: Particulièrement en Saskatchewan.

Le sénateur Gustafson: C'est vous qui l'avez dit, pas moi.

Y a-t-il une solution à une situation si complexe? Vous avez probablement passé de nombreuses heures à réfléchir à ces questions, monsieur Kingsley, j'en suis sûr.

M. Kingsley: La réponse pourrait se trouver dans des systèmes électoraux différents, parce que si les Canadiens veulent avoir plus de partis qu'une démocratie n'en a, c'est ce qu'ils auront. Les gens devront remettre en question le système du premier arrivé que nous avons actuellement. Voulons-nous un scrutin de ballottage à un deuxième tour pour éliminer cela? Voulons-nous un mode de scrutin préférentiel, pour préserver le système d'un député par circonscription — autrement dit, si quelqu'un est éliminé de la liste, le deuxième choix de l'électeur devient son premier choix jusqu'à ce qu'on ait atteint 50 p. 100 plus un? Il y a de nombreux moyens de s'attaquer au problème.

Par contre, si les gens disent qu'ils veulent la méthode du premier arrivé, et qu'avec 30 p. 100 des votes on puisse obtenir 60 p. 100 des sièges, c'est ce que nous appliquerons.

La présidente: Je m'inquiète des électeurs des deux extrémités de l'échelle des âges. Je sais que beaucoup de gens ont coché cette petite case, sur leur formulaire de déclaration de revenu, et ont présumé qu'ainsi ils seraient inscrits sur la liste électorale. C'est pourquoi, lorsque des documents leur sont parvenus par le courrier, ils n'y ont pas répondu parce qu'ils pensaient figurer déjà sur la liste. Je m'inquiète des gens qui ont agi ainsi, qui étaient intéressés à voter mais dont les noms n'ont pas été ajoutés à la liste électorale.

M. Kingsley: Je pourrais répondre à cela, madame la présidente, en vous disant que nous travaillons en ce moment même à un moyen de les y faire ajouter. Ce n'était pas possible avant, parce qu'il n'y avait pas d'endroit, sur les formulaires de déclaration de revenu, où les gens pouvaient confirmer leur citoyenneté. La loi fédérale, la Loi électorale du Canada, stipule qu'avant que le nom d'une personne puisse être ajouté au registre, il faut obtenir son consentement et la confirmation de sa citoyenneté. La nouvelle question que nous contribuons à formuler, aux fins d'ajout sur la liste électorale à partir du système fiscal, portera sur la citoyenneté.

La présidente: Ce sera l'une des questions sur les données de base?

M. Kingsley: Ce sera automatique. S'ils disent oui, cela signifiera qu'ils sont citoyens canadiens. Ils en attesteront en cochant la case. Nous ne pouvions pas le faire avant parce que le formulaire de déclaration de revenu ne le permettait pas.

Je tiens à rappeler aux honorables sénateurs qu'une journée d'inscription sur la liste électorale avait été prévue pour tout le monde.

The Chairman: Someone who thought his or her name was not on the list did not bother to go to the polls, which was one of the problems.

Why were 18-year-olds in Quebec were automatically added to the register? I understand that they were. That was not case in other provinces.

Mr. Kingsley: The data we get from Quebec is strictly from the Chief Electoral Officer of Quebec. The register that he manages adds them automatically. Perhaps Mr. Molnar can explain in more detail how that works.

However, by federal law, the Canada Elections Act, I am authorized to add the name of any elector who comes from an electoral source.

The Chairman: Is that municipal, as well?

Mr. Kingsley: I think that it could be municipal, after a municipal election.

The Chairman: I do not think that you are required to be a citizen to vote in a municipal election. You must be a landholder.

Mr. Kingsley: I will ask Mr. Molnar to answer that in more detail.

Mr. Molnar: I do not believe that citizenship is a requirement to vote municipally. I do not believe it is in any place of which I am aware.

In Quebec, 18-year-olds are identified through their health files when they are about 17-and-a-half. They are added to the Quebec list of voters. Letters are sent to let them know that they have been registered to vote and to give us a call if they do not want to be on the list. The number of people who actually call and ask to be taken off the list is nil, basically. When they turn 18, the switch gets set and they are on the list. That information is then provided to us, and then we can add them to the federal list for Quebec.

Senator Pearson: Is their citizenship included with their health information?

Mr. Molnar: That is correct.

Senator Banks: If I am a Lithuanian, a Chilean, or a Hong Kong immigrant and I arrive as a landed immigrant and quite properly file my income tax return but inadvertently I check off "Yes, I am a Canadian citizen," although I am not, will I end up on the register? How will you know that I am not a citizen?

Mr. Kingsley: We will not know.

Senator Banks: Does that mean that I could vote?

Mr. Kingsley: No, it does not. The law states that you must be a Canadian citizen to vote.

La présidente: Quelqu'un pouvait penser que son nom figurait sur la liste et ne pas se donner la peine d'aller au bureau d'inscription, ce qui était l'un des problèmes.

Pourquoi les jeunes de 18 ans du Québec étaient-ils automatiquement ajoutés au registre? Il m'a semblé comprendre qu'ils l'étaient. Ce n'était pas le cas dans les autres provinces.

M. Kingsley: Les données que nous recevons du Québec proviennent strictement du directeur du scrutin du Québec. Le registre qu'il tient les ajoute automatiquement. Peut-être M. Molnar peut-il expliquer plus en détail comment cela fonctionne.

Cependant, la loi fédérale, la Loi électorale du Canada, m'autorise à ajouter le nom de tout électeur qui vient d'une circonscription électorale.

La présidente: Est-ce que ça s'applique au niveau municipal aussi?

M. Kingsley: Je pense que cela pourrait se faire, après une élection municipale.

La présidente: Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'être citoyen canadien pour voter à une élection municipale. Il suffit d'être propriétaire.

M. Kingsley: Je demanderais à M. Molnar de répondre à cela plus en détail.

M. Molnar: Je ne crois pas qu'il faille être citoyen canadien pour voter à des élections municipales. Je ne crois pas connaître un seul endroit où ce soit nécessaire.

Au Québec, les jeunes de 18 ans sont repérés par le biais de leur dossier de santé au moment où ils atteignent à-peu-près l'âge de 17 ans et demi. Ils sont ajoutés à la liste électorale du Québec. Une lettre leur est envoyée pour leur annoncer que leur nom a été ajouté à la liste électorale et qu'ils peuvent téléphoner s'ils ne veulent pas y figurer. Le nombre de personnes qui appellent et demandent à faire supprimer leur nom de la liste est nul, en fait. Lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans, le commutateur est activé et ils sont intégrés à la liste. Cette information nous est ensuite transmise, et nous pouvons l'ajouter à la liste fédérale pour le Québec.

Le sénateur sénateur Pearson: Est-ce que leur dossier de santé indique leur citoyenneté?

M. Molnar: Oui.

Le sénateur Banks: Si je suis lithuanien, chilien, ou un immigrant de Hong Kong et que j'arrive au Canada en tant qu'immigrant reçu et que je remets une déclaration de revenu tout à fait correcte mais en ayant coché par inadvertance le oui, je suis citoyen canadien, même si je ne le suis pas, est-ce que mon nom va se retrouver sur le registre? Comment saurez-vous que je ne suis pas citoyen canadien?

M. Kingsley: Nous ne pouvons pas le savoir.

Le sénateur Banks: Est-ce que cela signifie que je pourrais voter?

M. Kingsley: Non, pas du tout. La loi stipule qu'il faut être citoyen canadien pour voter.

Senator Banks: If I am on the list and I turn up on polling day, what will happen?

Mr. Kingsley: It is against the law to vote if you are not a Canadian citizen. There is a reminder in every polling station on a banner that we post that you must be 18 years of age and a Canadian citizen in order to vote. If it is reported and investigated and it is determined that the person who did vote was not a Canadian citizen, then they will be prosecuted in the courts of law. It is not against the law to be on the register and not be a Canadian citizen. That is not against the law. I cannot add you unless you have attested that you are a Canadian citizen from a federal source; but it is not against the law not to be a Canadian citizen and to be on the register. That is an important distinction.

The Chairman: I move now to the other end of the age scale. You no longer allow proxy ballots.

Mr. Kingsley: No. That has been in the law for a number of elections. I do not remember administering an election with proxy voting.

The Chairman: We now have people living outside Canada for whom you have a mail-in ballot system, which I believe is working well. I am thinking of an increasingly older population, many of whom are no longer kept in hospitals. They are under palliative care situations or just living at home and cannot get out to vote. If I have my 90-year-old mother living with me, bedridden, which she certainly is not, and I know how she has voted in every single election since she turned 21, and not necessarily for my party, I cannot have an proxy to go vote for her, can I?

Mr. Kingsley: No. The answer is you cannot, not under the federal law as it is written at the present time.

The Chairman: Is this something that is being thought of in the future?

Mr. Kingsley: We have the special ballot right now. The person can apply for it, get it at home and vote by mail.

The Chairman: They can do that within the country?

Mr. Kingsley: Yes.

The Chairman: That is something I did not realize.

Mr. Kingsley: From the day the writ is issued. Some people do it even before the candidates are named.

Senator Nolin: You are saying that they ask for the ballot before, but they are not voting before, are they?

Mr. Kingsley: Some people are voting before the candidates are named.

The Chairman: With regard to the decreasing turnout on election day, have you studied other countries that have gone from a system of enumeration to a system of a permanent voters list, to see if there is a comparable decrease in turnout in those countries?

Le sénateur Banks: Si mon nom est sur la liste et que je me présente le jour du scrutin, qu'arrive-t-il?

M. Kingsley: C'est une infraction à la loi que de voter lorsqu'on n'est pas citoyen canadien. Dans chaque bureau électoral, une bannière rappelle qu'il faut avoir 18 ans et être citoyen canadien pour avoir le droit de vote. S'il est déclaré, confirmé et prouvé q'une personne a voté n'avait sans être citoyenne canadienne, elle est poursuivie en justice. Il n'est pas contraire à la loi de figurer au registre lorsqu'on n'est pas un citoyen canadien. Ce n'est pas une infraction. Je ne peux pas ajouter votre nom à moins que vous ayez déclaré sur un formulaire fédéral que vous êtes citoyen canadien; mais il n'est pas contraire à la loi de ne pas être citoyen canadien et de figurer au registre. C'est une distinction très importante.

La présidente: Passons maintenant à l'autre extrémité de l'échelle des âges. Vous ne permettez plus les votes par procuration.

M. Kingsley: Non. C'est dans la loi depuis plusieurs élections. Je ne me rappelle pas avoir administré une élection où le vote par procuration était permis.

La présidente: Nous avons maintenant des citoyens canadiens qui vivent hors du pays, pour lesquels vous avez prévu un système de scrutin par correspondance, qui je crois fonctionne très bien. Je pense à une population vieillissante, dont beaucoup de membres ne sont plus gardés à l'hôpital. Ils vivent dans des centres de soins palliatifs, ou tout simplement à la maison, mais ne peuvent pas se rendre au bureau de scrutin. Ma mère, qui est âgée de 90 ans, vit avec moi et est alitée, et ne peut le faire, et je sais qu'elle n'a pas manqué une élection depuis qu'elle a atteint l'âge de 21 ans, et elle n'a pas nécessairement voté pour mon parti. Je ne peux pas obtenir de procuration pour voter pour elle, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Non. Vous ne le pouvez pas, pas en vertu de la loi fédérale telle qu'elle est actuellement.

La présidente: Est-ce que c'est envisagé pour le futur?

M. Kingsley: Nous avons actuellement un scrutin spécial. La personne peut s'y inscrire, recevoir le bulletin de vote à la maison et voter par correspondance.

La présidente: Ici même, au pays?

M. Kingsley: Oui.

La présidente: Je ne le savais pas.

M. Kingsley: À partir du jour même de l'émission du bref électoral. Il y a des gens qui le font même avant la nomination des candidats.

Le sénateur Nolin: Vous voulez dire qu'ils demandent leur bulletin de vote avant, mais ils ne votent pas avant, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Certaines personnes votent avant la nomination des candidats.

La présidente: Au sujet de la baisse de participation le jour des élections, avez-vous examiné d'autres pays qui sont passés d'un système de recensement à celui d'une liste électorale permanente, pour voir s'il y a une baisse comparable de la participation dans ces pays?

Mr. Kingsley: I do not think we have looked at that in detail. I was asked the same question by Ms Parrish in the House. I think I indicated to her that I would be replying to see what it is that we can ascertain. What I will do is include this information in my correspondence to the committee.

The Chairman: Do many countries have a permanent voters list?

Mr. Kingsley: I think many countries have such lists. As a matter of fact, I remember when I was explaining door-to-door in my earlier days in the position, it used to blow their minds. They would ask, "How can you do a country door-to-door inside such a short period of time?" That was the exception.

The Chairman: Could we get a list of countries about which you know?

Mr. Kingsley: I will provide that the to the committee.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Nolin: On that point, to be fair to our system, of which I am very proud, in most of those countries you have to register at your police station as soon as you move in. You must carry your card.

The Chairman: So it is mandatory.

Senator Nolin: It is easy to have an electoral list in places like that. Even if you are a tourist they know where you live and for how long. I do not think it is the kind of example we want to set in Canada.

The Chairman: I thank you very much for attending here and answering our questions, Mr. Kingsley.

To say something positive about the permanent voters list, I know that political parties have found it very convenient to have it in their hands immediately when the writ is dropped. It has enabled political parties at any rate to contact the voters. Obviously, it has not resulted in a higher voter turnout.

I thank you again for appearing before us today. I am sure we will be hearing from you again shortly on Bill C-9.

Mr. Kingsley: I will be more than happy to come along and give you my views on that, Madam Chairman.

The Chairman: We return now to our agenda. Senators, we do have a draft budget to take a look at.

Over the past five or six years, the budget that this committee has traditionally submitted to Internal Economy has ranged plus or minus about $30,000. This year the steering committee asked our clerk to come in with something that was more realistic compared with what we actually spent. This is what you have before you. It is a little over one third of what we have asked for in previous years. I think it is a fairly realistic budget.

Would anyone care to move the adoption of this budget?

Senator Moore: I move adoption of the budget, Madam Chairman.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

M. Kingsley: Je ne pense pas que nous ayons examiné cela de près. Mme Parrish m'a posé la même question à la Chambre. Je pense lui avoir répondu que nous fournirions une réponse plus tard, après avoir examiné ce que nous pouvons vérifier. Je transmettrai cette information aussi au comité.

La présidente: Y a-t-il beaucoup de pays qui ont une liste électorale permanente?

M. Kingsley: Je pense que beaucoup de pays l'ont. De fait, je me rappelle que lorsque je m'expliquais en faisant du porte-à-porte, à mes débuts à ce poste, les gens n'en revenaient pas. Ils demandaient «Comment pouvez-vous faire tout un pays une maison après l'autre en si peu de temps?». C'était l'exception.

La présidente: Pourriez-vous nous donner une liste des pays dont vous savez qu'ils procèdent ainsi?

M. Kingsley: Je la transmettrai au comité.

La présidente: Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Nolin: À ce sujet, pour être juste avec notre système, dont je suis très fier, dans la plupart de ces pays, il faut s'inscrire au poste de police dès notre arrivée. Il faut porter notre carte sur nous.

La présidente: C'est donc obligatoire.

Le sénateur Nolin: Il est facile d'avoir une liste électorale dans des endroits comme ceux-là. Même si vous êtes touriste, ils savent où vous logez, et pour combien de temps. Je ne pense pas que ce soit le genre d'exemple que nous voulons donner au Canada.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'être venu et d'avoir répondu à nos questions, monsieur Kingsley.

Pour dire quelque chose de positif sur la liste électorale permanente, je sais que les partis politiques ont trouvé très pratique de l'avoir en main immédiatement après l'émission du bref électoral. Ainsi ont-ils pu au moins communiquer avec les électeurs. Manifestement, cela n'a pas fait monter la participation aux élections.

Merci encore d'être venu témoigner devant nous aujourd'hui. Je suis sûre que nous vous verrons encore très bientôt, au sujet du projet de loi C-9.

M. Kingsley: Je serais très heureux de venir vous exposer mes points de vues sur le sujet, madame la présidente.

La présidente: Nous revenons maintenant à notre ordre du jour. Sénateurs, nous devons examiner un budget provisoire.

Depuis cinq ou six ans, le budget que nous présentons généralement au Comité de la régie interne s'établit à plus ou moins 30 000 $. Cette année, le comité de direction a demandé à notre greffier de présenter quelque chose de plus réaliste par rapport à nos dépenses. C'est ce que vous avez devant vous. C'est un peu plus d'un tiers de plus que ce que nous avons demandé ces dernières années. Je pense que c'est un budget assez réaliste.

Quelqu'un veut-il proposer l'adoption de ce budget?

Le sénateur Moore: Je propose d'adopter le budget, madame la présidente.

La présidente: Honorables sénateurs, sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

The Chairman: The budget is adopted. I will present it to the Internal Economy Committee on your behalf.

The committee adjourned.

La présidente: Le budget est adopté. Je le présenterai au Comité de la régie interne en votre nom.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid Post paye
Lettermail Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Rennie Molnar, Director of Register, Geography and Information Technology;

Holly E. McManus, Legal Counsel;

Janice R. Vézina, Director of Election Financing.

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Rennie Molnar, directeur du registre, de la géographie et de la technologie informatique;

Holly E. McManus, conseillère juridique;

Janice R. Vézina, directrice du financement des élections.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Government
Publications

24
32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, April 25, 2001
Thursday, April 26, 2001

Issue No. 5

First and second meetings on:
Bill S-25, An Act to amend the Act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-25)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 25 avril 2001
Le jeudi 26 avril 2001

Fascicule nº 5

Première et deuxième réunions concernant:
Projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada

Y COMPRIS:
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ:
(Projet de loi S-25)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

LIBRARY
JUN 20 2001

38113-38123

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Atkins
Buchanan, P.C.
* Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Gustafson (*April 11, 2001*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 5, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Atkins
Buchanan, c.p.
* Carstairs, c.p.,
(ou Robichaud, c.p.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Gustafson (*le 11 avril 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 5 avril 2001*).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing.
Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Wednesday, April 4, 2001:

Second reading of Bill S-25, An Act to amend the Act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada.

The Honourable Senator Kroft moved, seconded by the Honourable Senator Moore, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kroft moved, seconded by the Honourable Senator Moore, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 4 avril 2001:

Deuxième lecture du projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada.

L'honorable sénateur Kroft propose, appuyé par l'honorable sénateur Moore, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kroft propose, appuyé par l'honorable sénateur Moore, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2001
(8)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:35 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, Milne, Moore, Nolin and Pearson (8).

Other senators present: The Honourable Senators Gustafson and Kroft (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 4, 2001, the committee proceeded to study Bill S-25, An Act to amend the Act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada. *(See Issue No. 5, Wednesday, April 25, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

WITNESS(ES):

From the Conference of Mennonites in Canada:

Mr. John Lohrenz, Director of Constituency Relations.

As an individual:

Mr. Raymond du Plessis, Legislative Drafter.

Mr. Lohrenz made an opening statement and, together with Mr. du Plessis, answered questions.

At 5:23 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 25 avril 2001
(8)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 35 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, Milne, Moore, Nolin et Pearson (8).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Gustafson et Kroft (2).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 4 avril 2001, le comité entame l'examen du projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 5 du mercredi 25 avril 2001.*)

TÉMOINS:

De la Conférence des Mennonites du Canada:

M. John Lohrenz, directeur des relations avec les fidèles.

À titre personnel:

M. Raymond du Plessis, rédacteur de lois.

M. Lohrenz fait une présentation et, avec M. du Plessis, répond aux questions.

À 17 h 23, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, April 26, 2001
(9)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:45 a.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Milne, Moore, Nolin and Pearson (7).

Other senators present: The Honourable Senator Gustafson.

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

OTTAWA, le jeudi 26 avril 2001
(9)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Milne, Moore, Nolin et Pearson (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gustafson.

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 4, 2001, the committee proceeded to study Bill S-25, An Act to amend the Act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada. *(See Issue No. 5, Wednesday, April 25, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

It was agreed, — That the Committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-25.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That the preamble stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 carry.

The Honourable Senator Moore moved, That Bill S-25 in clause 2, be amended as follows:

(*a*) on page 1, by replacing lines 27 to 29, with the following:

"2. Sections 1 to 5 of the Act are replaced by the following:

1. (1) The Corporation created by chapter 91 of the Statutes of Canada, 1947, is continued as a body corporate under the name "Mennonite Church Canada".

(2) The Corporation consists of those congregations of Mennonites and conferences of Mennonites that are corporate members of the Corporation on the coming into force of this Act and such other congregations of Mennonites, conferences of Mennonites or other entities as may become corporate members thereof.

2. (1) The head office of the Corporation"; and

(*b*) on page 2, by replacing line 6 with the following:

"**3.** (1) Subject to this Act, the Corpor-".

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

It was agreed, — That clauses 3 to 6 carry.

It was agreed, — That the preamble carry

It was agreed, — That the Title carry.

It was agreed, — That this Bill be adopted with amendment.

It was agreed, — That the Chair report this bill with amendment at the next sitting of the Senate.

At 11:25 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 4 avril 2001, le comité poursuit l'étude du projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 5 du mercredi 25 avril 2001*).

Il est convenu — Que le comité examine le projet de loi S-25 article par article.

Il est convenu — De réserver le titre.

Il est convenu — De réserver le préambule.

Il est convenu — D'adopter l'article 1.

L'honorable sénateur Moore propose — D'amender le projet de loi S-25, à l'article 2, de la façon suivante:

a) en remplaçant, à la page 1, les lignes 26 à 28 par ce qui suit:

«2. Les articles 1 à 5 de la même loi sont remplacés par ce qui suit:

1. (1) La Corporation constituée par le chapitre 91 des Statuts du Canada (1947) est prorogée en tant que personne morale portant le nom «Église Mennonites Canada».

(2) La Corporation est composée des congrégations et conférences de Mennonites qui sont des membres corporatifs de la Corporation à l'entrée en vigueur de la présente loi et des autres congrégations et conférences de Mennonites, ou autres entités, qui le deviennent par la suite.

2. (1) Le siège social de la Corporation est»;

b) en remplaçant, à la page 2, la ligne 4 par ce qui suit:

«**3.** (1) La Corporation a, sous réserve des».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — D'adopter les articles 3 à 6.

Il est convenu — D'adopter le préambule.

Il est convenu — D'adopter le titre.

Il est convenu — D'adopter le projet de loi avec l'amendement.

Il est convenu — Que le président fasse rapport du projet de loi avec l'amendement à la prochaine séance du Sénat.

À 11 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 26, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-25, An Act to amend the Act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada, has, in obedience to the Order of Reference of April 4, 2001, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

Pages 1 and 2, clause 2:

(a) on page 1, replace lines 27 to 29 with the following:

"**2. Sections 1 to 5 of the Act are replaced by the following:**

1. (1) The Corporation created by chapter 91 of the Statutes of Canada, 1947, is continued as a body corporate under the name "Mennonite Church Canada".

(2) The Corporation consists of those congregations of Mennonites and conferences of Mennonites that are corporate members of the Corporation on the coming into force of this Act and such other congregations of Mennonites, conferences of Mennonites or other entities as may become corporate members thereof.

2. (1) The head office of the Corporation"; and

(*b*) on page 2, replace line 6 with the following:

"**3.** (1) Subject to this Act, the Corpor-".

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 26 avril 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du 4 avril 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant :

Pages 1 et 2, article 2:

a) à la page 1, remplacer les lignes 26 à 28 par ce qui suit:

« **2. Les articles 1 à 5 de la même loi sont remplacés par ce qui suit :**

1. (1) La Corporation constituée par le chapitre 91 des Statuts du Canada (1947) est prorogée en tant que personne morale portant le nom « Église Mennonite Canada ».

(2) La Corporation est composée des congrégations et conférences de Mennonites qui sont des membres corporatifs de la Corporation à l'entrée en vigueur de la présente loi et des autres congrégations et conférences de Mennonites , ou autres entités, qui le deviennent par la suite.

2. (1) Le siège social de la Corporation est »;

b) à la page 2, remplacer la ligne 4 par ce qui suit:

« **3.** (1) La Corporation a, sous réserve des ».

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-25, to amend the act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada, met this day at 4:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are meeting to consider Bill S-25, to amend the act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada. We have before us Mr. John Lohrenz, Director of Constituency Relations for the Conference of Mennonites in Canada.

Please proceed, Mr. Lohrenz.

Mr. John Lohrenz, Director of Constituency Relations, Conference of Mennonites in Canada: Honourable senators, it is a privilege and an honour to address the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on behalf of the Conference of Mennonites in Canada.

This corporation is a national umbrella organization encompassing 260 congregations with a membership of approximately 36,000 adults in six area conferences located in seven provinces. It provides leadership in theology, missions, education, resources and social concerns. The membership consists of English- and German-speaking Canadians, as well as more recent Canadians including Chinese, Vietnamese, Laotian, Taiwanese, French and Spanish. The Conference of Mennonites in Canada was organized in Western Canada in 1902 to provide leadership to Mennonites immigrating from Europe during the latter part of the 19th century and the beginning of the 20th century.

On May 14, 1947, an act to incorporate the Conference of Mennonites in Canada became law. The Conference of Mennonites in Canada has experienced significant changes during the last decade, necessitating the revision of the 1947 legislation.

One of these changes occurred in 1995 when the Mennonite Conference of Eastern Canada, with 96 congregations, joined the Conference of Mennonites in Canada. Many of the Mennonites of Eastern Canada are descendants of the Loyalists and of Mennonites who came directly from either Switzerland or Germany prior to the 1874 immigration of Mennonites to Western Canada. The integration of these two conferences changed the dynamics of the Conference of Mennonites in Canada, resulting in a new name, Mennonite Church Canada.

A second major change is a recent decision making the Conference of Mennonites in Canada independent of the General Conference Mennonite Church, a North American body.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 25 avril 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada, se réunit à 16 h 35 aujourd'hui pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous nous réunissons pour étudier le projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada. M. John Lohrenz, directeur des Relations avec les fidèles pour la Conférence des Mennonites au Canada comparait devant nous.

Vous avez la parole, monsieur Lohrenz.

M. John Lohrenz, directeur des Relations avec les fidèles, Conférence des Mennonites du Canada: Honorables sénateurs, c'est à la fois un privilège et un honneur de présenter un exposé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles au nom de la Conférence des Mennonites au Canada.

La Corporation est un organisme national de coordination qui regroupe 260 congrégations comptant en tout quelque 36 000 membres adultes dans six conférences régionales situées dans sept provinces. Elle joue un rôle de chef de file dans les domaines de la théologie, des missions, de l'éducation, des ressources et des affaires sociales. Elle est composée de Canadiens de langue anglaise et allemande, ainsi que de Chinois, de Vietnamiens, de Laotiens, de Thaïwanais, de Français et d'Espagnols arrivés plus récemment au pays. La Conférence de Mennonites au Canada a été créée dans l'Ouest canadien en 1902 afin d'assurer une direction aux Mennonites venus d'Europe à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e}.

Le 14 mai 1947 est entrée en vigueur la Loi constituant en personne morale la Conférence des Mennonites au Canada. Cette conférence a évolué énormément au cours des dix dernières années, ce qui a exigé une révision de la loi de 1947.

Par exemple, en 1995 la Conférence des Mennonites de l'est du Canada qui regroupait 96 congrégations, s'est jointe à la Conférence des Mennonites au Canada. Bon nombre des Mennonites de l'est du Canada sont des descendants des Loyalistes et de Mennonites venus directement de Suisse ou d'Allemagne avant l'immigration mennonite dans l'Ouest canadien en 1874. La fusion des deux organismes a modifié la dynamique de la Conférence des Mennonites au Canada, ce qui a donné lieu à l'adoption d'un nouveau nom, l'Église Mennonite Canada.

Un autre changement important a été la récente décision de donner un statut autonome à la Conférence des Mennonites au Canada par rapport à la Conférence générale de l'Église Mennonite, qui est un organisme nord-américain.

The 1947 legislation restricted the activities of the corporation to Canada. As the corporation grew, activities outside of Canada were facilitated and channelled through the General Conference Mennonite Church, and after 1995 through the Mennonite Church in the United States as well.

With the Conference of Mennonites in Canada becoming an independent organization, legislation permitting the corporation to carry on its activities in other countries became a necessity, especially with congregations of other ethnic groups joining it.

The purpose of the proposed amending legislation is to update and revise the 1947 act of incorporation, primarily by changing the name, removing some of the limitations in the current legislation and deleting some wording no longer appropriate.

The first major amendment proposed is to change the corporation's name to Mennonite Church Canada, making it consistent with similar national bodies in other countries — for example, Mennonite Church U.S.A.

The second major amendment proposed revises the corporation's objects and powers to more closely reflect current reality and the changes that have occurred since 1947. The primary revisions include expanding the powers of the corporation to that of a natural person and permitting the corporation to carry on its business in jurisdictions outside Canada.

The third major amendment proposed is to remove certain restrictions on holding and disposition of real property. This is requested primarily to update the reality that exists in current general corporate legislation, giving the corporation rights and privileges similar to those of a natural person.

The fourth major amendment proposed is to permit the corporation to hold membership meetings once every two years rather than each year. The Conference of Mennonites of Canada has met for annual delegate assemblies each year since 1902. The delegates are chosen by each of the congregations, based on the number of members per congregation. Considering the expense of holding full delegate assemblies each year, it may be desirable to hold a full delegate assembly every second year, with perhaps a teleconference or similar meeting in the intervening year.

The discussions to amend the 1947 legislation began shortly after 1995 and came to a head with the decision to reorganize the General Conference Mennonite Church body, making the Conference of Mennonites in Canada independent of the North American body. The initial step was to appoint a constitutional review committee, which held its first meeting in February 1999.

After examining several options, the decision was made to pursue amending the 1947 legislation. It soon became apparent that the special status offered by that legislation was both valued and appreciated. It offered flexibility and allowed the Conference of Mennonites in Canada to grow and flourish in a spirit of unity and to carry out its mandate and responsibilities with minimal legislation concerns. The 1947 act served the corporation well for over 50 years.

Aux termes de la loi de 1947, la Conférence devait se limiter à exercer ses activités au Canada. Lorsqu'elle a pris de l'ampleur, ses activités ont été facilitées et dirigées par la Conférence générale de l'Église Mennonite et, après 1995, par l'Église Mennonite des États-Unis également.

Depuis que la Conférence des Mennonites au Canada est devenue autonome, il est devenu essentiel qu'elle puisse mener des activités dans d'autres pays, étant donné notamment que des congrégations d'autres membres ethniques se sont jointes à elles.

La loi modificatrice proposée a pour objet de réviser et d'actualiser la loi constitutive de 1947, principalement en modifiant le nom de la personne morale, en levant certaines des restrictions qui figurent dans la loi actuelle et en supprimant des parties devenues inutiles.

La première modification principale proposée consiste à donner à la Corporation le nouveau nom d'Église Mennonite Canada, qui cadre avec ceux adoptés par des organismes nationaux analogues dans d'autres pays — par exemple l'Église Mennonite États-Unis.

La deuxième modification importante proposée consiste à réviser la mission et les pouvoirs de la Corporation afin qu'ils cadrent mieux avec le contexte actuel et les changements survenus depuis 1947. Les principales révisions consistent à donner à la Corporation les mêmes pouvoirs que ceux attribués à une personne physique et à lui permettre d'exercer ses activités à l'extérieur du Canada.

La troisième modification importante proposée consiste à lever certaines restrictions relatives à la conservation et à la disposition de biens immobiliers afin d'actualiser la loi relativement à la législation régissant les corporations, et à donner à la conférence des droits et privilèges identiques à ceux d'une personne physique.

La quatrième modification importante proposée consiste à permettre à la Corporation de tenir une assemblée générale annuelle tous les deux ans plutôt qu'une fois par an. La Conférence des Mennonites au Canada tient chaque année, depuis 1902, une assemblée annuelle de ses délégués. Chaque congrégation choisit ses délégués en fonction du nombre de ses membres. Vu ce qu'il en coûte pour réunir tous les délégués, il vaudrait peut-être mieux tenir une assemblée tous les deux ans et une téléconférence ou autre réunion de ce genre dans l'intervalle.

Les pourparlers amorcés au début de 1995 en vue de modifier la loi de 1947, se sont intensifiés avec la décision de réorganiser la Conférence générale de l'Église Mennonite et de faire de la Conférence des Mennonites au Canada un organisme autonome ne relevant plus de l'organisme nord-américain. On a d'abord procédé à la nomination d'un comité d'examen de l'acte constitutif qui a tenu sa première réunion en février 1999.

Après avoir étudié plusieurs possibilités, il a été décidé de poursuivre le projet de modification de la loi de 1947. On n'a pas tardé à constater que les pouvoirs spéciaux prévus par la loi étaient à la fois utiles et appréciables. Ils ont donné à la Conférence des Mennonites au Canada la latitude voulue et lui ont permis de croître dans un esprit d'unité, de réaliser son mandat et de remplir ses obligations sans grand souci législatif. La loi de 1947 a été très utile à la corporation pendant plus de 50 ans.

Subsequently, discussions were begun with Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, his assistant Deborah Palumbo and, more recently, his predecessor Raymond du Plessis. Their excellent counsel and guidance brought us to the point where all the requirements have been fulfulled. The Conference of Mennonites in Canada also appreciates the excellent support received from Senator Carstairs and, more recently, from Senator Kroft.

The membership has been informed of the progress on a continual basis, both through the annual delegate assemblies and through publications. *Canadian Mennonite*, for example, a publication that contains regular updates, is distributed without charge to each membership household twice a month.

The actions taken with reference to the amending legislation received strong formal approval at the delegate annual assembly held in Lethbridge, Alberta in July 2000. There is excitement about the future with virtually no opposition from the membership concerning the actions taken.

Honourable senators, it is with optimism and excitement that I present this brief to you with the sincere request that you give Bill S-25 your formal approval.

I am prepared to answer any questions. However, before doing so I should like to bring to your attention that Senator Kroft has agreed, at our request, to ask the committee to consider at clause-by-clause study a technical amendment to clause 2. The amendment would clarify the wording of the bill relating to the membership of the church under its new name.

The Chairman: Thank you.

Senator Kroft is not a member of this committee and therefore cannot move an amendment. A member of the committee will have to move the amendment, after which we can vote on the amendment and then, if passed, on the bill as amended.

However, before we get to that stage, how many congregations do you represent, Mr. Lohrenz?

Mr. Lohrenz: We represent approximately 260 congregations from seven provinces. The adult membership is about 36,000, although with children it is considerably larger than that.

The Chairman: Is the Conference of Mennonites, which now includes the Ontario and eastern group and the more recent immigrant group from the West, one of the more conservative groups?

Mr. Lohrenz: In the Mennonite church, the Conference of Mennonites in Canada would be considered the more liberal group. The other is perhaps a little more conservative, but they have now integrated and formed one conference. As a result of it being a different group of people, there has been demand for a name change. Initially, most of the membership of the Conference of Mennonites in Canada were Mennonites who immigrated to Canada after 1874, and most of them came directly from Russia. Following that, there was another immigration in the 1920s and another after the Second World War, in 1948 and beyond.

Ensuite, nous avons amorcé des échanges de vue avec le légiste et conseiller parlementaire, M. Mark Audcent, son adjointe, Mme Deborah Palumbo, et dernièrement avec son prédécesseur, Raymond du Plessis. Grâce à leurs excellents avis et conseils, toutes nos exigences ont pu être satisfaites. Nous sommes également reconnaissants de l'excellent soutien qui nous a été fourni par le sénateur Sharon Carstairs et, plus récemment par le sénateur Richard Kroft.

Lors des assemblées annuelles des délégués, et au moyen de publications, nos membres ont été régulièrement informés des progrès accomplis. Deux fois par mois, les familles membres reçoivent gratuitement la revue *Canadian Mennonite*, qui leur fournit de l'information à jour.

Les dispositions prises à l'égard de la loi modificatrice ont été approuvées sans réserve à l'assemblée annuelle des délégués tenue à Lethbridge, en Alberta, en juillet 2000. Nous entrevoyons l'avenir avec optimisme et les démarches que nous avons faites n'ont donné lieu à pratiquement aucune opposition chez nos membres.

Honorables sénateurs, je vous présente ce mémoire dans un esprit enthousiaste et je vous prie d'approuver officiellement le projet de loi S-25.

Je suis prêt à répondre aux questions. Cependant, auparavant je tiens à vous signaler que le sénateur Kroft a accepté, à notre demande, de prier le comité d'étudier lors de l'étude article par article, d'un amendement de forme à l'article 2. Cet amendement préciserait le libellé du projet de loi relativement au nombre des membres de l'Église sous son nouveau nom.

La présidente: Merci.

Comme le sénateur Kroft n'est pas membre de ce comité il ne peut donc pas proposer d'amendement. Un membre des comités devra le faire après quoi nous voterons sur l'amendement et s'il est adopté, nous voterons sur le projet de loi modifié.

Cependant, avant d'en arriver là, combien de congrégations représentez-vous, monsieur Lohrenz?

M. Lohrenz: Nous représentons environ 260 congrégations dans sept provinces. Nous comptons quelque 36 000 membres adultes mais, compte tenu des enfants, ce chiffre est considérablement plus élevé.

La présidente: Est-ce que la Conférence des Mennonites, qui comprend désormais l'Ontario et un groupe de l'est du Canada ainsi que le groupe de l'Ouest composé d'immigrants arrivés plus récemment au pays, est un des groupes plus conservateurs?

M. Lohrenz: Dans l'Église mennonite, la Conférence des Mennonites au Canada serait considérée comme le groupe le plus libéral. L'autre est peut-être un peu plus conservateur, mais il y a eu une intégration et il en a résulté une seule conférence. Étant donné qu'il s'agit d'un groupe différent de gens, on a exigé un changement de nom. Au départ, la plupart des membres de la Conférence des Mennonites au Canada étaient des Mennonites qui avaient immigré dans notre pays après 1874 et la plupart d'entre eux venaient directement de Russie. Il y a eu par la suite une autre immigration en 1920 et une autre après la Deuxième Guerre mondiale en 1948 et après.

Among Mennonites, the Mennonites of Eastern Canada are considered the old Mennonites because they have been here much longer. They came after the American Revolution as Loyalists, and many of them came directly from either Switzerland or Germany. They have a much longer history and tradition in Canada than does the Conference of Mennonites in Canada.

Senator Nolin: I am confused about the amendment to change the name. I am looking at the proposed amendment that I have just received. In the bill, clause 1(1) deals with the new name. The proposed amendment before me is to amend clause 2 of the bill.

Could Mr. du Plessis explain this to us?

Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Legal Counsel: Clause 1 is in bold type, which means that that portion will not form part of the act of incorporation. Once this bill has been passed, it becomes a spent clause, just like the other clauses that introduce proposed amendments. Every clause that introduces an amendment is in bold print because it will be spent once the bill is passed.

Having said that, we come to clause 2, which will, in effect, introduce a proposed new section 1 for what will become the consolidated act of incorporation of the church once this bill is passed. The motion in amendment would introduce a proposed new sectio 1, replacing 1 of the 1947 act of incorporation.

Senator Nolin: It means that the name will be in the proposed new act of incorporation.

Mr. du Plessis: That is right.

Senator Nolin: The amendment will need to be tabled.

The Chairman: Apparently not today, I am told, but when we are dealing with clause-by-clause tomorrow.

Senator Kroft, do you have anything to add?

Senator Kroft: No, I do not.

The Chairman: Senator Corbin was hoping to be here today because he has some concerns about this type of matter coming before the Senate as opposed to a regulatory body. Having it here is like shades the old Divorce Act, where people were required to come before the Senate to be divorced. Perhaps, Mr. du Plessis, you could tell us a little bit about that.

Mr. du Plessis: The only reason we have this kind of bill coming before the Senate is because of the old system, when corporations of this kind were incorporated by special acts of Parliament.

Also, under the general legislation — that is, the Canada Corporations Act — there is a provision that states that every corporation incorporated under that act must have an annual general meeting. Some of these organizations, such as churches, as you heard today, might want to meet only every two or three years, so they do not quite fit under the general legislation. This kind of proposed legislation will not come forward often, except

Parmi les Mennonites, les Mennonites de l'est du Canada sont considérés comme les anciens Mennonites parce qu'ils sont ici depuis beaucoup plus longtemps. Ils sont venus après la Révolution américaine en tant que loyalistes, et bon nombre d'entre eux sont venus directement soit de Suisse ou d'Allemagne. Ils ont au Canada une histoire et une tradition qui datent depuis bien plus longtemps que la Conférence des Mennonites au Canada.

Le sénateur Nolin: L'amendement visant à changer le nom, me rend perplexe. J'ai sous les yeux l'amendement proposé que je viens de recevoir. Dans le projet de loi, le paragraphe 1 de l'article 1 traite du nouveau nom. L'amendement proposé que j'ai sous les yeux vise à modifier l'article 2 du projet de loi.

Est-ce que M. du Plessis pourrait nous l'expliquer?

M. Raymond du Plessis, avocat: L'article 1 du projet de loi est en caractères gras, ce qui signifie qu'il ne fera pas partie de la loi de constitution en corporation. Une fois le projet de loi adopté, cet article deviendra périmé, tout comme les autres articles qui proposent des amendements. Chaque article qui présente un amendement est en caractères gras parce qu'il deviendra périmé une fois que le bill sera adopté.

Cela dit, nous passons à l'article 2, qui va en fait proposer un nouvel article 1 à ce qui deviendra la loi fusionnée de l'Église, une fois que ce projet de loi sera adopté. La motion d'amendement proposerait un nouvel article 1 au véritable acte constitutif.

Le sénateur Nolin: C'est-à-dire que le nom figurera dans le nouvel acte constitutif proposé.

M. du Plessis: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Il faudra déposer l'amendement.

La présidente: Pas aujourd'hui semble-t-il, me dit-on, mais demain lorsque nous étudierons le projet de loi article par article.

Sénateur Kroft, avez-vous quelque chose à ajouter?

Le sénateur Kroft: Non, merci.

La présidente: Le sénateur Corbin espérait être des nôtres aujourd'hui parce qu'il éprouvait certaines inquiétudes du fait que ce genre de question soit soumise au Sénat et non à un organisme de réglementation. Qu'on présente ce projet de loi au Sénat nous rappelle l'ancienne loi sur le divorce, où les gens étaient tenus de s'adresser à notre Chambre pour divorcer. Peut-être, monsieur du Plessis, pourriez-vous nous en parler un peu.

M. du Plessis: La seule raison pour laquelle ce genre de projet de loi est présenté au Sénat c'est parce qu'en vertu de l'ancien système, les corporations de ce genre étaient constituées en personne morale par des lois spéciales du Parlement.

En outre, la mesure d'application générale — c'est-à-dire la Loi sur les corporations canadiennes — renferme une disposition selon laquelle toute corporation constituée en personne morale aux termes de cette loi doit tenir une assemblée annuelle générale. Certaines de ces organisations, comme les Églises, on vous l'a d'ailleurs dit aujourd'hui, peuvent vouloir ne tenir une assemblée que tous les deux ou trois ans, ce qui fait qu'elles ne tombent pas

in the case of institutions that were incorporated by special act many years ago.

There has been some concern expressed about corporations sole. That is a different matter, one that can be regulated by a general act. I believe that that is of concern to the Senate; possibly that sort of incorporation could be regulated by a future act of Parliament.

The Chairman: Mr. du Plessis, you are saying "corporations sole," meaning one, and not S-O-U-L?

Mr. du Plessis: That is right.

Mr. Lohrenz: We looked at different ways of doing that, and after examining it and talking to different lawyers and to counsel here the best option for us was to go this route. We have been counselled to do this. I imagine that if we were to start anew, do a new incorporation, it probably would not go this route.

Senator Nolin: How many congregations are coming from the Province of Quebec?

Mr. Lohrenz: I cannot answer that directly. There are some in Montreal. There is at least one in Montreal and either one or two north of Montreal, near Rouyn. There is one in New Brunswick, none in Prince Edward Island, Newfoundland or Nova Scotia. The majority of Eastern Canada congregations are in Ontario.

Senator Nolin: In Eastern Canada, when the '96 congregation joined the conference, most of them were in Ontario?

Mr. Lohrenz: That is correct.

The Chairman: Most, I would imagine, in the Kitchener-Waterloo area. There are quite a number in the St. Catharines area, as well as in the Leamington area. The three major areas are Leamington, the Niagara Peninsula and Kitchener-Waterloo; there is one in Toronto and one in Ottawa.

Senator Joyal: My question is addressed with respect to the comments of Mr. du Plessis. I tried to understand the legal grounds for the vacuum that exists in the legislation in Canada, either at the federal or provincial level, that compels a church to get a federal incorporation through a special statute. We all know that in our own respective provinces and activities there are a large number of religious orders and churches that have a legal status that has nothing to do with a federal statute or a federal incorporation.

I am trying to understand, in terms of the development of the legislation in the province and in Canada, how it happens that the Mennonite Church needed to resort to a federal incorporation. Why, for instance, does not the Anglican Church of Canada or the Roman Catholic Church of Canada or many other denominations need specific federal legislation? I am trying to understand why

tout à fait sous le coup de la loi générale. Ce genre de projet de loi ne se présentera pas souvent, sauf dans le cas d'institutions qui ont été constituées en personne morale par une loi spéciale il y a bien des années.

On a exprimé une certaine crainte au sujet des sociétés seules. C'est une affaire différente, qui peut être réglementée par une loi d'intérêt général. Je crois que c'est une question qui intéresse le Sénat; ce genre de constitution en corporation pourrait être réglementée par une loi du Parlement à l'avenir.

La présidente: Monsieur du Plessis, quand vous parlez de corporation seule vous voulez bien dire une seule, n'est-ce pas?

M. du Plessis: C'est exact.

M. Lohrenz: Nous avons envisagé différentes façons de procéder et après en avoir discuté avec divers avocats et le conseiller juridique ici, la meilleure solution pour nous était d'adopter cette formule. C'est ce qu'on nous a conseillé de faire. J'imagine que si nous devions recommencer au début, et établir un nouvel acte constitutif, ce n'est probablement pas ainsi que nous procéderions.

Le sénateur Nolin: Combien de congrégations proviennent de la province de Québec?

M. Lohrenz: Je ne peux pas répondre immédiatement à cette question. Il en a à Montréal. Il y en a au moins une à Montréal et soit une ou deux au nord de Montréal, près de Rouyn. Il y en a une au Nouveau-Brunswick, aucune dans l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve ou en Nouvelle-Écosse. La majorité des congrégations de l'est du Canada se trouvent en Ontario.

Le sénateur Nolin: Dans l'est du Canada, quand la congrégation de 1996 s'est jointe à la conférence, la plupart d'entre elles étaient en Ontario?

M. Lohrenz: C'est exact.

La présidente: La majorité, j'imagine, se trouvent dans la région de Kitchener-Waterloo. Il y en a un certain nombre dans la région de St. Catharines de même que dans celle de Leamington. Les trois principales régions sont Leamington, la péninsule du Niagara et Kitchener-Waterloo; il y en a une à Toronto et une à Ottawa.

Le sénateur Joyal: Ma question porte sur les observations qu'a faites M. du Plessis. J'ai essayé de comprendre les motifs d'ordre juridique de la lacune qu'on trouve dans la loi au Canada, soit au niveau fédéral ou provincial, qui obligent une Église à obtenir une charte fédérale grâce à une loi spéciale. Nous savons tous que dans nos provinces respectives, il existe un grand nombre d'ordres religieux et d'églises qui ont un statut juridique qui n'ont rien à voir avec une loi ou une charte fédérale.

J'essaie de comprendre, pour ce qui est de l'évolution de la législation dans la province et au Canada, comment il se fait que l'organisation mennonite a besoin d'obtenir une charte fédérale. Pourquoi, par exemple, est-ce que l'Église anglicane du Canada ou la Roman Catholic Church in Canada ou bien d'autres confessions religieuses n'ont-elles pas besoin de cette législation

the Parliament of Canada must address itself to the request on a petition, as the one we have before us today?

I know it is a complex question, because the situation may vary from one province to another; however, I wonder if might enlighten us on that aspect of the reality.

Mr. du Plessis: The purpose of the federal legislation is to deal with a situation that will prevail throughout Canada and comes under the jurisdiction of Parliament.

I believe that, in the case of the Mennonites, some of the congregations are already incorporated provincially.

Mr. Lohrenz: That is right.

Mr. du Plessis: Therefore, the purpose of their bill is to achieve something that is national in scope. I believe, with regard to other churches, some of them are incorporated provincially. I am told that the United Church is incorporated as a national church.

Your question is indeed a complex one, to which I do not have a complete answer, except to say that any group that wants to incorporate has the right to incorporate, and they can incorporate provincially or federally.

The honourable senator mentioned a possible gap. We know that for business corporations there is the Canada Business Corporations Act, which was brought in, I believe, in the 1980s. At that time, there was a bill before Parliament to create an equivalent act for all the non-profit corporations, but that never got anywhere because of opposition by the charities and the organizations that would have been governed by that bill. That may be where there is a bit of a gap in the legislation.

It is possible that, at some time in the future, legislation respecting non-profit corporations will be brought forward, making it possible for new groups that wish to become incorporated to be incorporated under that legislation. Really, though, it up to organizations whether they want the individual entity to be governed by federal or provincial law. I am sure we can all think of examples of churches that are governed by specific legislation that is local in nature; others are of a national nature.

Mr. Lohrenz: If memory serves me, the United Church had quite similar legislation to this when it was first incorporated in 1946. I know similar legislation exists for other groups. The Mennonites are not the only group who have gone this route. In the 1940s, this was the accepted way to incorporate national bodies.

Senator Joyal: Normally, when a group of people want to incorporate, there is a provision to say to whom the assets of a corporation would be routed in case of dissolution. Could you indicate to us, in your incorporation, where that aspect is covered?

Mr. Lohrenz: It probably is not covered in the present legislation.

fédérale? J'essaie de comprendre pourquoi le Parlement du Canada doit se pencher sur la demande formulée dans une pétition, comme celle dont nous sommes saisis aujourd'hui?

Je sais que c'est une question complexe parce que la situation varie peut-être d'une province à une autre; cependant, pourriez-vous nous éclairer un peu sur cet aspect de la question.

M. du Plessis: L'objet de la loi fédérale est de traiter d'une situation qui existera dans tout le Canada et qui relève de la compétence du Parlement.

Je crois que, dans le cas des Mennonites, certaines des congrégations possèdent déjà une charte provinciale.

M. Lohrenz: C'est exact.

M. du Plessis: Par conséquent, l'objet du projet de loi présenté consiste à réaliser un objectif de portée nationale. Je crois que certaines des autres Églises détiennent une charte provinciale. On me dit que l'Église unie est constituée en personne morale en tant qu'église nationale.

Votre question est vraiment complexe et je ne peux pas vous fournir une réponse complète sauf pour dire que n'importe quel groupe qui veut se constituer en personne morale a le droit de le faire, et il peut le faire au niveau provincial ou national.

L'honorable sénateur a parlé d'une lacune possible. Nous savons que pour les sociétés commerciales, il existe la Loi canadienne sur les sociétés par actions, qui a été présentée je crois dans les années 80. À cette époque-là, le Parlement avait été saisi d'un projet de loi visant à créer une loi équivalente pour toutes les sociétés sans but lucratif mais il n'a abouti à rien à cause de l'opposition des oeuvres de bienfaisance et des organisations qui auraient été régies par ce projet de loi. C'est peut-être ce qui explique un peu une lacune dans la législation.

Il est possible que, à l'avenir, on présentera une mesure concernant les sociétés sans but lucratif, ce qui permettra aux nouveaux groupes qui veulent se constituer en personne morale, de l'être en vertu de cette mesure. À vrai dire, il incombe aux organisations de décider si elles veulent que leur propre organisme soit régi par la loi provinciale. Je suis sûr que nous connaissons tous des exemples d'églises qui sont régies par une mesure précise à caractère local; pour d'autres, la mesure a une portée nationale.

M. Lohrenz: Si ma mémoire est fidèle, l'Église unie était assujettie à une mesure analogue lorsqu'elle a été constituée en personne morale en 1946. Je sais que des mesures analogues existent pour d'autres groupes. Les Mennonites ne sont pas le seul groupe à procéder de la sorte. Dans les années 40, c'était la façon reconnue de constituer en corporation des organismes nationaux.

Le sénateur Joyal: Normalement, lorsqu'un groupe de gens veulent se constituer en personne morale, il existe une disposition disant à qui l'actif de la corporation serait remis en cas de dissolution. Pouvez-vous nous indiquer, dans votre acte constitutif, où figure cet aspect?

M. Lohrenz: Il n'est probablement pas inclus dans la mesure actuelle.

Mr. du Plessis: In 1947, when they were incorporated, they did not take that into consideration. It is a very good question.

Senator Joyal: I raise the question with all respect, Madam Chairman, because I live in a province where the issue is very real. Certain religious orders must phase out because their recruits are very limited. They are confronted with the responsibility of assets, in some cases very large assets, and this raises a question of corporate law. When the privilege is granted by a legislature or by the Parliament of Canada to act as a corporation, the legislature should always take into account the element of ensuring the benefits of fiscal dispositions. For instance, fiscal receipts are always issued. The income tax department always makes sure that, if at a point in time, the corporation ceases to exist, there is a specific disposition to return the assets to some other kind of charity that will continue in the same domain. I read the documents here and I was wondering if that aspect is covered.

Mr. du Plessis: That provision is found more often in relation to non-profit corporations, rather than churches. I suppose that, when a church is incorporated, it is assumed that it will continue for a long period of time. I have seen that type of provision in legislation relating to non-profit, volunteer organizations or charities as such, but I have never seen it in any legislation relating to a church.

Now, if an organization such as a church is dissolved, there are federal and provincial escheats acts. I would have to look into those. That legislation covers situations where there is no provision for disposal of assets and the assets actually revert to the Crown.

Senator Joyal: I understand that, and I know it is the agenda of the committee to proceed with a vote on this bill, but would it be possible to have some additional explanation on the status of the situation within the Mennonite Church of Canada? I would appreciate it.

Mr. du Plessis: Would you like that for tomorrow?

Senator Joyal: Yes, if it is possible. I do not want to change the agenda, but this is an important aspect of discussion.

Senator Gustafson: Would that situation not be covered by the local church? If a local church building is closed and sold, would that event not be handled by the local church?

In the church to which I belong, there is a serious concern about being sued, as there is in many churches today. The conference is deciding that it would make more sense to have congregations own the properties individually. One church may go down financially after being sued, but it would not affect the whole group of, in your case, 260 churches. Perhaps the documents of the church have laid this out. Those provisions would not apply here, but they would certainly apply between head office, the conference and the various local churches.

M. du Plessis: En 1947, lors de la constitution en personne morale, on n'a pas tenu compte de cet aspect. C'est cependant une excellente question.

Le sénateur Joyal: Je soulève la question très respectueusement, madame la présidente, parce que j'habite une province où c'est une question qui se pose. Certains ordres religieux doivent disparaître graduellement parce qu'ils recrutent très peu de membres. La responsabilité des avoirs leur incombe, et dans certains cas ces avoirs sont énormes, ce qui soulève une question de droit des sociétés. Lorsque le privilège est accordé par une assemblée législative ou par le Parlement du Canada d'agir à titre de corporation, l'Assemblée législative doit toujours tenir compte de garantir les avantages des cessions financières. Par exemple, on délivre toujours des reçus. Le ministère du Revenu s'assure toujours que si, à un certain moment, une société cesse d'exister, il existe une disposition précise pour remettre les avoirs à quelque autre oeuvre de bienfaisance qui continuera à exercer ses activités dans le même domaine. J'ai lu les documents présentés et je me demandais si on avait prévu ce genre de choses.

M. du Plessis: Cette disposition se trouve plus souvent en rapport avec des associations à but non lucratif qu'avec des églises. Je suppose que lorsqu'une église se constitue en personne morale, on suppose qu'elle poursuivra ses activités pendant bien longtemps. Je l'ai vu dans des mesures législatives relatives à des organismes de bienfaisance, à des organismes bénévoles ou sans but lucratif, mais je ne l'ai jamais vu dans une mesure législative touchant une église.

Si une organisation telle une église est dissoute, il y a des lois provinciales et fédérales sur les biens en déshérence. Je vais devoir examiner cela de plus près. Ce projet de loi couvre des situations pour lesquelles il n'existe aucune disposition d'aliénation des biens, et ces derniers reviennent en fait à l'État.

Le sénateur Joyal: Je comprends cela, je sais que le comité doit le mettre aux voix, mais serait-il possible d'avoir d'autres explications quant à la situation de l'Église des Mennonites du Canada? Je vous en serais reconnaissant.

M. du Plessis: Aimeriez-vous les recevoir demain?

Le sénateur Joyal: Oui, si c'est possible, je ne veux pas modifier le programme, mais c'est un aspect important de la discussion.

Le sénateur Gustafson: Cette situation ne serait-elle pas couverte par l'église locale? Si un immeuble d'une église locale est fermé et vendu, est-ce que ce n'est pas l'église locale qui s'en charge?

Dans l'église à laquelle j'appartiens, on s'inquiète vraiment d'être poursuivis, comme c'est le cas pour de nombreuses églises aujourd'hui. La corporation décide qu'il serait préférable que les congrégations soient chacune propriétaire de ses biens. Sur le plan financier, une église peut faire faillite après des poursuites, mais cela n'aurait pas d'incidence sur tout le groupe de, dans votre cas, 260 églises. Les documents de l'église ont peut-être prévu tout cela. Ces dispositions ne s'appliqueraient pas dans ce cas-ci, mais elles s'appliqueraient certainement entre le siège social, la corporation et les diverses églises locales.

Mr. Lohrenz: In the Conference of Mennonites in Canada, each congregation owns its own property and its own church building. The Conference of Mennonites in Canada, as such, does not own churches.

Senator Gustafson: That is your answer.

Mr. Lohrenz: The only asset held by the Conference of Mennonites in Canada is the head office building. It might have some property, but it is very limited. Everything else is owned by individual congregations. The individual congregations have the right to withdraw or remain in that.

Senator Gustafson: It is called democracy.

Senator Nolin: The problem remains, even if it is for one office building. The question raised by Senator Joyal is valid. We may need to wait a little longer and introduce some amendments to properly cover the possibility of disposal.

The Chairman: What would happen in an area like the Niagara Peninsula where a tremendous amount of development is going on? If a congregation, which may or may not be rural, wants to move to another area, how do they dispose of the assets of that particular church and move on to another one?

Mr. Lohrenz: The congregation itself makes that decision. They sell that property and purchase another. It is a local decision. It has nothing to do with anyone else. It is the decision of an individual congregation, just as you would purchase a house and sell it and buy another one. It would not be an issue for the Conference of Mennonites in Canada or the Mennonite Church Canada. It would be a local-congregation issue.

Senator Joyal: I know of a specific case in the Roman Catholic Church where a parish decided to abandon its legal identity and to merge with another parish for development or change of sociological configuration. That has happened a lot in large cities in Quebec. I am sure it is happening, as many of us could testify, in other places in Canada, too.

The question of the disposition of assets is an important one. The bishop corporation has a kind of veto right over property; it can seize the assets of the local parish and decide upon its disposal. The local parish cannot decide to sell until it gets authorization for the disposition. I do not want to enter into specifics, but the Court of Appeal in Quebec has quashed some parish decisions because those decisions were deemed to have not been endorsed by the episcopal authority of the diocese. It is a very complex sort of legislation.

The Mennonites face the same kinds of changes and challenges that all other churches face. This is an important aspect now. In the 1940s, as Mr. du Plessis said, everyone was thinking that the church would exist forever, but these changes and reconfigurations are part of our reality. Can you give us enlightenment on the legal structure that governs those aspects of

M. Lohrenz: En ce qui concerne la Conférence des Mennonites au Canada, chaque congrégation est propriétaire de ses biens et de son lieu du culte. La Conférence des Mennonites au Canada n'est pas propriétaire d'églises.

Le sénateur Gustafson: C'est votre réponse.

M. Lohrenz: Le seul bien que détienne la Conférence des Mennonites au Canada est l'immeuble du siège social. Elle peut posséder quelques biens, mais c'est très limité. Tout le reste appartient aux différentes congrégations. Ces dernières ont le droit de se retirer ou de rester.

Le sénateur Gustafson: C'est ce que nous appelons la démocratie.

Le sénateur Nolin: Le problème demeure, même s'il s'agit d'un seul immeuble à bureaux. La question soulevée par le sénateur Joyal est valide. Nous devrons peut-être attendre un peu plus et présenter des amendements afin de mieux parer à la possibilité d'aliénation.

La présidente: Que se passerait-il dans une région comme la péninsule du Niagara où la promotion immobilière est en plein essor? Si une congrégation, qui peut être rurale ou non, veut s'installer dans une autre région, de quelle façon aliène-t-on les biens de cette église et comment passe-t-on à la suivante?

M. Lohrenz: C'est la congrégation qui prend la décision. Elle vend ce bien et en achète un autre. C'est une décision locale. Cette décision n'a rien à voir avec qui que ce soit d'autre. C'est la décision d'une congrégation, au même titre que vous achèteriez une maison et la vendriez, puis en achèteriez une autre. Ce ne serait pas une question du ressort de la Conférence des Mennonites du Canada ou de l'Église des Mennonites du Canada. Ce serait une question du ressort de la congrégation locale.

Le sénateur Joyal: J'ai connaissance d'un cas précis au sein de l'Église catholique romaine où une paroisse a décidé d'abandonner son identité juridique pour fusionner avec une autre paroisse à des fins de développement ou de modification de la configuration sociologique. Cette situation s'est beaucoup produite dans des grandes villes au Québec. Je suis convaincu que cela se passe, un grand nombre d'entre nous pourraient en témoigner, ailleurs au Canada.

La question de l'aliénation des biens est une question importante. La corporation des évêques a un droit de veto sur les biens; elle peut confisquer les biens de la paroisse locale et décider de leur aliénation. La paroisse locale ne peut pas décider de vendre tant qu'elle n'a pas l'autorisation d'aliéner ses biens. Je ne veux pas entrer dans des détails, mais la Cour d'appel du Québec a cassé des décisions prises par des paroisses parce qu'il a été jugé que ces décisions n'avaient pas été entérinées par l'autorité épiscopale du diocèse. C'est une sorte de législation très complexe.

Les Mennonites sont confrontés aux mêmes changements et défis que toutes les autres églises. C'est un aspect important. Dans les années 40, comme l'a dit M. du Plessis, tout le monde pensait que l'Église était là pour toujours, mais ces changements et réorganisations font partie de notre réalité. Pouvez-vous nous éclairer sur la structure juridique qui régit ces aspects des activités

the church's activities? If so, it may be very helpful to us in other discussions on other days and on other related issues.

Senator Cools: The exchange here has evoked a particular question in my mind, though not really on the particular subject matter of asset disposal when a church is winding up. My question rather relates to the functions of your organization that would be described as charitable.

Church structure can be absolutely enormous and very complex. I am an Anglican, and trying figure out our church's structure would take a lifetime and some more.

The bill before us is largely an amendment to a 1947 act. Can you give me some insight on how this act interacts with your responsibilities, for example, under the Income Tax Act as a charity? I am assuming that you have charitable status and that the donations that you collect are tax-deductible.

I was under the impression that charitable status carries with it a bunch of regulations on how charitable assets are disposed of on a winding-up. I could be wrong on that.

Mr. Lohrenz: I do not know the complete details but I can answer in this way. First of all, congregations themselves choose the proportion or the amount they send to the Conference of Mennonites in Canada. Basically, what congregations cannot do themselves is done through a bigger organization. Provincial area conferences govern some activities that can be done better there than in the individual congregations. Then there are some aspects that are done through the national organization. Until recently, for example, missions in foreign countries were covered by the North American body. Therefore, everything must be accounted for in a charitable way. I know that the treasurer must fill out all the necessary detailed information each year about where the money goes and how it is being used.

Senator Cools: This act, though, does not grant any kind of charitable status. That charitable status comes under the Income Tax Act, the charity section. In reference to the previous questions, that act governs how solicitations are made and accounted for and disposed of. The process is usually complex, but we may actually be inquiring from you about regulations that are governed by yet another federal statute. Mr. du Plessis is no longer with us, but perhaps we should attempt to look at some of these issues in future through our current staff.

I have to tell honourable senators that I like to see organizations like this come before the Senate. I like to see the public of Canada come before the Senate. I like to see the Senate of Canada acting in its full legislative and judicial capacity.

Earlier, our chairman spoke about the Divorce Act of some time ago. I have read many of those debates. In 1968, members of Parliament, particularly senators, really thought that we were making enormous advances when we went to a statutory Divorce

de l'Église? Le cas échéant, cela pourrait nous être très utile pour discuter de questions connexes à un autre moment.

Le sénateur Cools: Cet échange m'a rappelé une question particulière, bien qu'elle ne porte pas vraiment sur le sujet de l'aliénation des biens lorsqu'une église ferme ses livres. Ma question a plutôt trait aux fonctions de votre organisation que l'on pourrait décrire comme un organisme de bienfaisance.

La structure d'une église peut être tout à fait énorme et très complexe. Je suis anglicane, et essayer de comprendre la structure de notre église prendrait toute une vie et davantage.

Le projet de loi dont nous sommes saisis est en grande partie un amendement d'une loi datant de 1947. Pouvez-vous me donner des précisions sur la façon dont cette loi interagit avec vos responsabilités, par exemple, en tant qu'organisme de bienfaisance aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu? Je suppose que vous avez ce statut et que les dons que vous recevez sont déductibles d'impôt.

J'avais l'impression que le statut d'organisme de bienfaisance était assorti d'un ensemble de règlements portant sur la façon dont les biens d'un organisme de bienfaisance sont aliénés au moment d'une liquidation. Je peux faire erreur à ce sujet.

M. Lohrenz: Je ne connais pas tous les détails, mais je peux répondre de la façon suivante. Tout d'abord, les congrégations choisissent la proportion ou le montant qu'elles envoient à la Conférence des Mennonites au Canada. Essentiellement, ce que ne peuvent faire les congrégations, c'est une plus grande organisation qui le fait. Les conférences provinciales régissent certaines activités qui peuvent mieux se réaliser à ce niveau qu'au niveau des congrégations. Puis il y a des aspects qui sont confiés à l'organisation nationale. Par exemple, jusqu'à tout récemment, les missions étrangères étaient visées par l'organisme nord-américain. Par conséquent, tout doit être comptabilisé en tant qu'organisme de bienfaisance. Je sais que le trésorier doit donner tous les renseignements détaillés nécessaires chaque année quant à l'affectation des fonds et à leur utilisation.

Le sénateur Cools: Pourtant, cette loi ne confère aucun statut d'organisme de bienfaisance. C'est la Loi de l'impôt sur le revenu qui le fait, les dispositions sur les organismes de bienfaisance. Au sujet des questions précédentes, cette loi régit la façon de faire des sollicitations, de les comptabiliser et de les affecter. Le processus est habituellement complexe, mais nous pouvons en fait vous poser des questions sur la façon dont les règlements sont régis par une autre loi fédérale. M. du Plessis nous a quittés, mais peut-être que nous pourrions essayer d'examiner un certain nombre de ces questions plus tard, par l'entremise de notre personnel actuel.

J'aimerais vous dire, chers collègues, que j'aime voir des organisations comme celles-ci comparaître devant le Sénat. J'aime voir le public du Canada se présenter devant le Sénat. J'aime voir le Sénat du Canada agir dans sa pleine capacité juridique et législative.

Plus tôt, notre présidente a parlé de la Loi sur le divorce d'une certaine époque. J'ai lu un grand nombre des débats qui s'y rapportaient. En 1968, les députés, plus particulièrement les sénateurs, pensaient vraiment que nous progressions à pas de

Act. Now, the evidence is coming in to show that the Senate was doing a good job of sorting out issues in a complete and thorough manner because no one would bother to apply for a divorce here until everything was in order.

I like the fact that some areas of activity still require individuals to come before Parliament for an act of Parliament. As I said before, Mr. Chairman and honourable senators — and I do not mean to burden our researcher any more — perhaps we could get some insight on how such an act functions in conjunction with the other various acts that govern churches. The questions of Senator Nolin and Senator Joyal could perhaps be answered in the process. It is a mighty complex question.

The Chairman: I will not ask Mr. Lohrenz to answer because that question is probably beyond the scope of this amendment and also of the original act. It would be interesting to find out the interplay with the Income Tax Act.

Senator Gustafson: Would the sale of local church property not be covered under the constitution of the general church? You do have a constitution?

Mr. Lohrenz: Yes.

Senator Gustafson: Would that constitution not cover the autonomy of the local church to act as directed by the members who vote on the local board?

Mr. Lohrenz: I belong to a church called Fort Garry Mennonite Fellowship. The members of that congregation own the church building and can dispose of it as they decide.

Senator Gustafson: It is a democratic process.

Mr. Lohrenz: In most instances, the money raised in such a way would go to another charitable organization, as opposed to benefiting an individual member or members. The nature of the set-up is that no individual person has ownership — only the membership, not individuals per se. No one person would ever benefit from that.

Many congregations have ceased to exist because of rural population changes. They may take their assets to another congregation or congregations, but individuals do not benefit.

I agree that there are other acts that cover this whole area of ceasing to function.

Senator Kroft: I apologize for being late. I also apologize for not bringing greater expertise as sponsor of the bill.

I do bring some knowledge and an enormous appreciation of the Mennonite community, especially where I live. The community is a significant part of our lives in Manitoba.

The question raised here and the whole idea of whether it is fair, appropriate, good, bad or otherwise for a petitioning body to

géant lorsque nous avons adopté la Loi sur le divorce. Maintenant, nous avons les preuves qui nous indiquent que le Sénat a bien fait sa tâche et démêlé les questions de façon complète parce que personne n'osait demander un divorce au Canada tant que le tout n'était pas en règle.

J'aime que certains secteurs d'activité continuent d'exiger que des personnes comparaissent devant le Parlement au sujet d'une loi fédérale. Comme je l'ai dit auparavant, monsieur le président et chers collègues — et je ne veux pas accabler davantage notre attaché de recherche — nous pourrions peut-être obtenir des renseignements sur le fonctionnement d'une telle loi ainsi que sur les diverses autres lois qui régissent les églises. Les questions du sénateur Nolin et du sénateur Joyal pourraient peut-être trouver réponse du même coup. C'est une question vraiment complexe.

Le président: Je ne demanderai pas à M. Lohrenz de répondre parce que la question ne relève probablement pas de la portée de cet amendement ni de la loi initiale. Il serait intéressant de connaître l'interaction avec la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Gustafson: La vente des biens de l'église locale ne serait-elle pas couverte par la constitution de l'église générale? Vous avez bien une constitution?

M. Lohrenz: Oui.

Le sénateur Gustafson: Est-ce que cette constitution ne couvrirait pas l'autonomie de l'église locale qui peut agir selon les directives des membres qui votent au sein du conseil local?

M. Lohrenz: L'église à laquelle j'appartiens s'appelle la Fort Garry Mennonite Fellowship. Les membres de cette congrégation sont propriétaires de l'immeuble et peuvent en disposer à leur guise.

Le sénateur Gustafson: C'est un processus démocratique.

M. Lohrenz: Dans la plupart des cas, l'argent ainsi amassé serait remis à un autre organisme de bienfaisance, au lieu d'être remis à un ou plusieurs membres. La nature de l'entente est qu'aucune personne ne détient les droits de propriété — seuls les membres, et non les personnes individuellement. Personne ne pourrait en tirer un avantage.

De nombreuses congrégations ont mis fin à leurs activités en raison des changements démographiques survenus dans les régions rurales. Elles peuvent transférer leurs biens à une ou plusieurs autres congrégations, mais les personnes individuellement ne peuvent en tirer un avantage.

Je suis d'accord qu'il y a d'autres lois qui couvrent toute cette question de fin des activités.

Le sénateur Kroft: Je m'excuse d'être en retard. Je m'excuse également de ne pas vous faire profiter d'une plus grande expertise en tant que parrain du projet de loi.

J'ai une certaine connaissance de la collectivité mennonite et j'ai envers elle une reconnaissance considérable, en particulier là où j'habite. La collectivité joue un rôle important dans nos vies au Manitoba.

Les questions soulevées ici, ainsi que toute la notion de savoir si c'est équitable, approprié, bon, mauvais ou autre pour un

be heard in front of the Senate are fascinating questions. I am just concerned —

Senator Cools: You just want this bill passed.

Senator Kroft: — that we do not let this particular group of individuals get caught in broader areas of concern and speculation.

Senator Cools: Do not worry. You have lots of supporters of the church around here.

Senator Moore: I want to follow on the question of Senator Gustafson. When a congregation makes a decision on disposition, does it require a simple majority of 50 per cent plus 1, or does disposition of a serious asset, such as a building, require more?

Mr. Lohrenz: I am assuming from experience that if there is a majority of one that the decision is not really a very full decision. Ceasing to exist as a congregation is a big issue. At some point, a decision is made and the congregants act very democratically within that process. I am not concerned that that would happen.

There have been splits in congregations where other kinds of battles were being fought, and the assets were divided in some way, either by membership or by some other agreement. That has occurred in the Winnipeg area where we have 18 congregations. Winnipeg has more Mennonites than any other city in the world. If you count all the Mennonite churches, including these, there are probably 40 in Winnipeg.

The Chairman: That is very interesting. If there are no further questions, I thank the witnesses for waiting so patiently for us. We will be doing clause-by-clause study on this bill tomorrow morning at 10:45. I do not think you will have any problems.

Honourable senators, we do not have any other bills before us. We have agreed to meet informally with Senators Austin and Stratton next Wednesday at our regular meeting time to discuss Senate committees. We may also discuss at that time the draft report of our meeting with the Chief Electoral Officer.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 26, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-25, to amend the act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill and to give consideration to other matters before the committee.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

organisme pétitionnaire de comparaître devant le Sénat, sont fascinantes. Ma seule inquiétude...

Le sénateur Cools: Vous voulez seulement que ce projet de loi soit adopté.

Le sénateur Kroft: ... c'est que nous ne laissions pas ce groupe de personnes aux prises avec des questions encore plus vastes de préoccupation et de spéculation.

Le sénateur Cools: Ne vous inquiétez pas, ce ne sont pas les partisans de l'église qui manquent autour.

Le sénateur Moore: J'aimerais donner un suivi à la question du sénateur Gustafson. Lorsqu'une congrégation décide de liquider ses biens, a-t-elle besoin d'une simple majorité de 50 p. 100 plus un, ou est-ce que l'aliénation d'un bien important, tel qu'un immeuble, exige une plus grande majorité?

M. Lohrenz: D'après mon expérience, je suppose que s'il s'agit d'une majorité simple plus un, la décision n'est pas vraiment une décision entière. Mettre fin à ses activités en tant que congrégation est une question importante. À un moment ou l'autre, une décision est prise et les membres de la congrégation agissent très démocratiquement dans le cadre de ce processus. Cet aspect ne m'inquiète pas.

Il y a eu des clivages dans des congrégations où on se livrait à d'autres sortes de batailles, et les biens ont été divisés d'une certaine façon, soit par les membres, soit en vertu d'une quelconque autre entente. Cela s'est produit dans la région de Winnipeg où nous comptons 18 congrégations. Dans le monde, c'est à Winnipeg que l'on retrouve le plus grand nombre de Mennonites. Si vous comptez toutes les églises mennonites, y compris celles-ci, il y en a probablement 40 à Winnipeg.

La présidente: C'est très intéressant. S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie les témoins d'avoir fait preuve d'une si grande patience à notre endroit. Nous passerons à l'étude article par article du projet de loi demain matin à 10 h 45. Je ne pense pas que vous aurez de problèmes.

Chers collègues, c'est le seul projet de loi dont nous sommes saisis. Nous avons convenu de tenir une réunion informelle avec les sénateurs Austin et Stratton mercredi prochain à l'heure habituelle de nos réunions pour discuter des comités du Sénat. Nous pourrions aussi aborder à ce moment-là la question du rapport provisoire de notre réunion avec le directeur général des élections.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 26 avril 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada, se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour en étudier la teneur et pour examiner d'autres questions soumises au comité.

La sénatrice Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before we begin, I should inform senators that Mr. Lohrenz and Mr. du Plessis are here with answers to some of the questions raised yesterday about the disposition of real estate, which really has nothing to do with this bill. Perhaps I could ask them to give me something in writing at a future time about that, and I will circulate it for the information of the committee.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-25, to amend the act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

Senator Moore: I have been asked by the sponsor of the bill, Senator Kroft, who could not be here this morning, to speak to this. A copy of the fifth draft of the amendment has been distributed.

I would move

THAT Bill S-25 be amended in clause 2,

(*a*) on page 1, by replacing lines 27 to 29, with the following:

"2. Sections 1 to 5 of the Act are replaced by the following:

1.(1) The Corporation created by chapter 91 of the Statutes of Canada, 1947, is continued as a body corporate under the name "Mennonite Church Canada".

(2) The Corporation consists of those congregations of Mennonites and conferences of Mennonites that are corporate members of the Corporation on the coming into force of this Act and such other congregations of Mennonites, conferences of Mennonites or other entities as may become corporate members thereof.

2.(1) The head office of the Corporation"; and

(*b*) on page 2, by replacing line 6 with the following:

"**3.**(1) Subject to this Act, the Corpor-".

The Chairman: There is no "of" in the title "Mennonite Church Canada" commensurate with titles of the Mennonite Church in the United States and in other countries.

Senator Fraser: I second the amendment.

The Chairman: Shall the amendment carry?

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant de commencer, je devrais informer les sénateurs que M. Lohrenz et M. du Plessis sont ici avec des réponses à certaines des questions soulevées hier au sujet de la disposition des biens réels, qui n'ont vraiment rien à voir avec ce projet de loi. Je pourrais peut-être leur demander de me rédiger quelque chose sur ce sujet. J'en ferai la distribution à titre d'information pour les membres du comité.

Des voix: D'accord.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'adoption du titre est-elle reportée?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'adoption du préambule est-elle reportée?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. L'article 2 est-il adopté?

Le sénateur Moore: Le parrain du projet de loi, le sénateur Kroft, qui ne pouvait être ici ce matin, m'a demandé de dire quelques mots au sujet de cet article. Une copie de la cinquième ébauche de l'amendement a été distribuée.

Je propose:

QUE le projet de loi S-25 soit modifié, à l'article 2:

a) à la page 1, par substitution, aux lignes 26 à 28, de ce qui suit:

«2. Les articles 1 à 5 de la même loi sont remplacés par ce qui suit:

1.(1) La Corporation constituée par le chapitre 91 des Statuts du Canada (1947) est prorogée en tant que personne morale portant le nom «Église Mennonite Canada».

(2) La Corporation est composée des congrégations et conférences de Mennonites qui sont des membres corporatifs de la Corporation à l'entrée en vigueur de la présente loi et des autres congrégations et conférences de Mennonites, ou autres entités, qui le deviennent par la suite.

2.(1) Le siège social de la Corporation est»; et

b) à la page 2, par substitution, à la ligne 4, de ce qui suit:

«**3.**(1) La Corporation a, sous réserve des».

La présidente: Il n'y a pas de «de» dans le titre «Église Mennonite Canada» comme c'est le cas dans les titres de l'Église Mennonite aux États-Unis et dans d'autres pays.

La sénatrice Fraser: J'appuie l'amendement.

La présidente: L'amendement est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 2, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 3 to 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Is it agreed that this bill be adopted with amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Do we want to add any observations to this study?

Some Hon. Senators: No, no.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill as amended at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, senators.

Next Wednesday, at the usual time, we will be meeting informally, *in camera*, I suppose, to discuss the presentation that Senators Austin and Stratton gave to us yesterday as well as to discuss the draft report on the appearance of the Chief Electoral Officer of Canada before us.

Senator Beaudoin: We will give priority to the Austin report?

The Chairman: I think so, yes

Senator Beaudoin: He does seem to be in a hurry.

The Chairman: Yes.

Senator Joyal: Madam Chairman, in view of that upcoming meeting and the fact that we are the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, would it be possible to get from our researcher some documents to help us to discuss the essential legal elements that exist in the committees?

We are a committee with a very specific nature. I believe we can contribute to the Privileges, Standing Rules and Orders study in a specific way in relation to the status of committees in the Senate. Can our researcher provide us with some materials to help us in that regard?

Senator Pearson: I support that very good idea. One of the first committee meetings I attended was Scrutiny of Regulations, where we studied the legal powers of committees. That might be interesting to have in the documentation that the other committee will send back. Those powers are greater than we think.

Senator Cools: Those powers are enormous. The problem, when a committee is on the defence, is that no one is inclined to defend the committee.

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. L'article 2 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Les articles 3 à 6 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Le préambule est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Les sénateurs sont-ils d'accord pour que ce projet de loi soit adopté avec un amendement?

Des voix: D'accord.

La présidente: D'accord. Avez-vous d'autres observations à faire à cet égard?

Des voix: Non.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi modifié à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Merci, sénateurs.

Mercredi prochain, à l'heure habituelle, nous nous rencontrerons de façon informelle, à huis clos, je suppose, pour discuter de l'exposé que les sénateurs Austin et Stratton nous ont fait hier ainsi que de l'ébauche de rapport sur la comparution du Directeur général des élections du Canada devant le comité.

Le sénateur Beaudoin: Nous accorderons la priorité au rapport Austin?

La présidente: Je crois que oui.

Le sénateur Beaudoin: Il semble pressé.

La présidente: Oui.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, étant donné cette réunion prochaine et le fait que nous soyons le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, serait-il possible que notre attaché de recherche nous prépare certains documents pour nous aider à discuter des aspects juridiques essentiels qui interviennent dans les comités?

La nature de notre comité est très particulière. Je crois que nous pouvons contribuer à l'étude portant sur les privilèges, le Règlement et la procédure d'une manière bien précise pour ce qui est du statut des comités du Sénat. Notre attaché de recherche peut-il nous fournir des documents qui nous aideraient à cet égard?

Le sénateur Pearson: Je souscris à cette très bonne idée. Une des premières réunions de comité à laquelle j'ai assisté était une séance du Comité d'examen de la réglementation où nous avons examiné les pouvoirs légaux des comités. Il pourrait être intéressant d'avoir la documentation que l'autre comité renverra. Ces pouvoirs sont beaucoup plus grands que nous le pensons.

Le sénateur Cools: Ces pouvoirs sont énormes. Le problème, lorsqu'un comité est sur le qui-vive, personne n'a tendance à le défendre.

Senator Moore: I would support that. I have been thinking about Senator Beaudoin's comments mentioned yesterday with respect to joint committees. Why are we not be recognized until after the fourth and fifth parties? What is that structure about? Is it written down? By what authority are joint committees not permitting senators to speak earlier in the order?

Senator Beaudoin: We had a long debate at the time of the amendment to section 93. We raised the point because, in the joint committees, the first to speak is Leader of the Opposition in the House of Commons; second is the Bloc Québecois; and then they alternate with the government — and there is nothing wrong with that; then the NDP speak, and then the Conservatives are fourth.

The Chairman: Perhaps I would remind senators that this is all still on the record.

Some Hon. Senators: That is fine.

Senator Beaudoin: That is okay.

To me, the speaking order is not fair at all because the Senate is coming late. We have an official opposition in the Senate. We are considered as the fifth or sixth, after the House of Commons. To me, this goes against the procedural principal.

We won the case when we studied with Lucie Pépin and Denis Paradis. They applied the rules as I suggested, but when we left they went back to their old system.

Senator Moore: That may be something we can consider here.

Senator Fraser: As a supplementary to that, the same is true on the government side. Senators come last, with the occasional exception: a senator who is regarded as a monument in the field may get to go first.

Senator Beaudoin: It is unfair for the government and for the opposition in the Senate. We come last.

The Chairman: It may be worthwhile for our researcher to look into the rules of joint committees vis-à-vis how speaking order is determined in joint committees.

Senator Beaudoin: I would like to know where we stand right now. I would like to know the impact of the committee on human rights — and I am in favour of having that committee — on our work here in this committee.

Senator Fraser: It is my understanding, if I may, Madam Chair, that the human rights committee will not study legislation, that they will concern themselves with issues, studies, and the like. I do not believe that committee will see legislation.

Senator Andreychuk: That is still an open question. As new committees are struck, terms of reference are set. That committee could in fact have legislation put to it, but I do not think there is

Le sénateur Moore: Je souscris à l'idée. Je réfléchis aux observations qu'a faites hier le sénateur Beaudoin en ce qui a trait aux comités mixtes. Pourquoi ne nous accorde-t-on la parole qu'après les quatrième et cinquième partis? Quelle est la raison d'être de cette structure? Y a-t-il des règles écrites? En vertu de quelle autorité les comités mixtes ne permettent pas aux sénateurs de s'exprimer plus tôt dans l'ordre?

Le sénateur Beaudoin: Nous avons eu un long débat à l'époque relativement à l'amendement apporté à l'article 93. Nous avons soulevé la question parce que, dans les comités mixtes, la première personne à parler, c'est le leader parlementaire de l'Opposition; la deuxième, le leader parlementaire du Bloc québécois. On alterne ensuite avec celui du gouvernement — et il n'y a rien de mal à cela; c'est ensuite le tour du leader parlementaire du NPD puis des conservateurs, en quatrième.

La présidente: Je devrais peut-être rappeler aux sénateurs que l'on continue d'enregistrer nos propos.

Des voix: Ça va.

Le sénateur Beaudoin: Ça va.

J'estime que l'ordre des intervenants n'est pas juste du tout parce que le Sénat intervient tard dans la discussion. Nous avons une opposition officielle au Sénat. Nous sommes considérés comme le cinquième ou le sixième intervenant, après la Chambre des communes. J'estime que cela va à l'encontre des règles de procédure.

Nous avons gagné la cause lorsque nous avons participé à une étude avec Lucie Pépin et Denis Paradis. Ils ont appliqué les règles comme je l'avais proposé mais, par la suite, ils sont revenus à leur ancien système.

Le sénateur Moore: C'est peut-être un sujet que nous pouvons étudier ici.

La sénatrice Fraser: En guise de question supplémentaire, il en va de même du côté du gouvernement. Les sénateurs passent en dernier à une exception près: un sénateur qui est considéré comme un monument dans le domaine peut finir par parler le premier.

Le sénateur Beaudoin: C'est injuste pour le gouvernement et pour l'opposition au Sénat. Nous passons en dernier.

La présidente: Il vaut peut-être la peine que notre attaché de recherche se penche sur les règles régissant les comités mixtes, à savoir la façon dont l'ordre d'intervention y est établi.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais savoir quelle est notre position à l'heure actuelle. J'aimerais connaître l'incidence du comité sur le comité des droits de la personne et je suis en faveur de la participation de ce comité à nos travaux ici.

La sénatrice Fraser: Je crois comprendre, si vous le permettez madame la présidente, que le Comité des droits de la personne n'examinera pas de textes de loi, mais s'attachera à des questions, des études et autres choses du genre. Je ne crois pas que ce comité étudiera des mesures législatives.

La sénatrice Andreychuk: La question est encore discutable. Lorsque de nouveaux comités sont constitués, les mandats sont précisés. Ce comité pourrait en fait se voir confier l'étude d'une

any intention by those of us who put forward the idea of the human rights committee to compete with or dilute the work of this committee in any way. However, as you know, it is not in the hands of the committees to designate where bills go. That decision belongs to the leadership of the government.

Senator Beaudoin: This is what worries me. We have to talk on both sides about that. We are in agreement with having the human rights committee, agree that it is very important, but it is in the Senate that the decision is taken. This committee can say nothing after that. It is up to our leader to consult this committee, to know whether we agree or disagree that it be referred to the new committee, in my opinion.

Senator Andreychuk: No, no. That is beyond what we were discussing. If you have a particular problem with the human rights committee, I would hope that, once that committee is constituted, you would raise those issues in that committee.

Senator Moore: He will not be in that committee to do that.

Senator Andreychuk: Yes, he is on the list. I sit on the Privileges, Standing Rules and Orders Committee and there we have agreed that the chair and the deputy chair will go out and speak to the other committees. My understanding is that they are under a time limit and that they are doing the core discussion to evaluate committees.

I am concerned with some of the questions I have heard here. Will we study the whole committee concept and its worth, et cetera? We may have some need to do so, but surely that is the responsibility of Senators Austin and Senator. My understanding — and Senator Moore can speak to it also — is that the two senators want to know from this committee what difficulties we face — our composition, the timing, the clerking, the staffing. Those are some of the things they have to report on in a timely manner.

I hope we do that job and answer whether we need the membership we have. There has been a hint that they will reduce the numbers. Do we need all the members we have? Are we having problems with quorum, meeting times, et cetera?

Senator Pearson: That was not the message we got yesterday.

The Chairman: They asked us to go beyond the questions they had given us. That is what the discussion will be next Wednesday with Senators Austin and Stratton.

Senator Andreychuk: If that is the case, they are going beyond the suggestions of the Privileges, Standing Rules and Orders Committee. So on Wednesday at noon, in the that committee, we will have to raise just what the committees will be asked, because that was not quite the way they presented it to us.

The Chairman: They asked us to bring forward anything we wanted —

mesure législative, mais je ne crois pas que ceux d'entre nous qui avons lancé l'idée du Comité des droits de la personne ayons eu l'intention qu'il nous fasse concurrence ou dilue notre travail de quelque manière. Cependant, comme vous le savez, il ne revient pas au comité de décider à qui confier l'étude des projets de loi. C'est au leader du gouvernement qu'incombe cette décision.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce qui m'inquiète. Les deux côtés doivent s'exprimer sur cette question. Nous sommes d'accord à propos du Comité des droits de la personne, nous convenons que c'est très important, mais c'est le Sénat qui prend la décision. Le comité ne peut rien dire une fois que la décision est prise. Je crois qu'il revient à notre leader de consulter le comité afin de savoir si nous sommes d'accord ou non qu'un projet de loi soit renvoyé au nouveau comité.

La sénatrice Andreychuk: Non. Cela sort du sujet dont nous discutions. Si vous avez un problème en particulier avec le comité des droits de la personne, j'espère que, une fois que ce comité aura été mis sur pied, vous lui en ferez part.

Le sénateur Moore: Il ne siégera pas à ce comité.

La sénatrice Andreychuk: Oui, son nom figure sur la liste. Je siège au Comité des privilèges, du Règlement et de la procédure, et nous avons convenu que le président et le vice-président s'entretiendront avec les autres comités. Je crois savoir qu'ils doivent respecter un délai et qu'ils sont en train de mener les discussions fondamentales qui leur permettront d'évaluer les comités.

Certaines des questions que j'ai entendues me préoccupent. Allons-nous étudier le concept du comité, son utilité, etc.? Il se peut que nous ayons besoin de le faire, mais cela incombe aux sénateurs Austin et Stratton. D'après ce que je comprends — à l'instar du sénateur Moore —, c'est que les deux sénateurs veulent que notre comité leur explique les difficultés auxquelles nous sommes confrontés — notre composition, les délais, les greffiers, le personnel. Ce sont là certains des éléments dont ils doivent faire rapport en temps opportun.

J'espère que nous pourrons bien leur répondre et leur dire si nous avons besoin de tous les membres actuels. Ils ont laissé entendre qu'ils réduiraient le nombre de membres. Avons-nous besoin de tous les membres actuels? Éprouvons-nous des problèmes avec le quorum, les heures des réunions, etc.?

La sénatrice Pearson: Ce n'est pas le message que nous avons eu hier.

La présidente: Ils nous ont demandé d'aller au-delà des questions qu'ils nous avaient données. C'est ce sur quoi portera la discussion qui aura lieu mercredi prochain avec les sénateurs Austin et Stratton.

La sénatrice Andreychuk: Si c'est le cas, ils vont au-delà des suggestions formulées par le Comité des privilèges, du Règlement et de la procédure. Ainsi, mercredi, à midi, lors de la séance de ce comité, nous devrons soulever uniquement les questions qu'on nous aura demandé de soulever, mais ce n'est pas exactement cela qu'on nous avait dit.

La présidente: Ils nous ont demandé de soulever toutes les questions que nous voulions...

Senator Andreychuk: Of course.

The Chairman: — as well as the questions that every committee has received.

Senator Gustafson: I just wanted to raise a point of information coming out of the Agriculture and Forestry Committee. Today, we dealt with rule 94. It is very confusing. We asked the Table Officers and the Senate lawyers to appear. They tell us that they do not want to make any comments and that they do not want to appear before the committee to explain it. There was quite a discussion about it and whether we, as a committee, should sign in, as it were, on rule 94.

The consensus in our committee was that because it is not compulsory we should just take a wait-and-see approach.

I understand that the Aboriginal Peoples Committee has already approved it, but it seems odd that one committee would approve it while another does not. It is not compulsory, as we read it.

Yesterday, I talked extensively to Heather Lank. She indicated that they are not giving any guidance, nor did they want to be put on the spot or questioned on it.

Senator Cools: Absolutely. They should not. This is the business of senators.

The Chairman: The consensus of that committee was not to sign something about which we do not know what we are doing. I wondered if there might be some guidance from this committee or from the Department of Justice, who may know something that we do not know.

Senator Fraser: I am a temporary member of the Aboriginal Peoples Committee and, as such, was there for that particular discussion. For those honourable senators who do not recall, rule 94 is the new rule about declaring potential conflicts of interest, declaring whether one has an interest not available to Canadians in general. was perfectly content to approve the rule. I think it is a wholly appropriate rule. If this committee is being asked to determine whether to abide by it, I would vote to abide by it.

Senator Andreychuk: Again, I came from the Rules Committee, and perhaps memory fails me, but I understood the rule was put in place and therefore we must abide by it. The discretion comes in that no senator is not forced to sign a letter and file it with no disclosure. If an honourable senator thinks he or she may have a conflict, that senator is to file a letter. It is a personal thing. It is not a committee chairman's thing. It is the honour system, as Senator Moore said. It is not discretionary to any committee to determine whether it will abide by the rule.

The Chairman: This, to me, is an individual matter. For the information of senators, the steering committee has discussed this

La sénatrice Andreychuk: Bien sûr.

La présidente: ... ainsi que les questions qu'a reçues chaque comité.

Le sénateur Gustafson: Je tiens seulement à signaler un renseignement qu'a obtenu le Comité de l'agriculture et des forêts. Aujourd'hui, nous avons discuté de l'article 94 du Règlement. Cet article suscite de la confusion. Nous avons demandé au greffier du bureau et aux avocats du Sénat de comparaître devant notre comité. Ils nous ont dit qu'ils ne voulaient pas formuler de commentaires et qu'ils ne voulaient pas comparaître devant le comité pour donner des explications. Il y a eu toute une discussion sur le sujet et sur la question de savoir si nous, en tant que comité, devrions signer une déclaration en vertu de l'article 94 du Règlement.

Notre comité a convenu que, étant donné que ce n'est pas obligatoire, nous devrions attendre.

Je crois savoir que le Comité des peuples autochtones a déjà donné son approbation, mais il semble étrange qu'un comité donne son accord et qu'un autre ne le donne pas. Ce n'est pas obligatoire, comme nous pouvons le lire.

Hier, je me suis longuement entretenu avec Heather Lank. Elle m'a affirmé que les avocats ne donneraient pas de conseils et qu'ils ne voulaient pas être mis sur la sellette ou interrogés sur le sujet.

La sénatrice Cools: Bien sûr. Ils ne devraient pas. C'est une affaire qui concerne les sénateurs.

La présidente: Ce que ce comité a convenu, c'est de ne pas signer une déclaration sans avoir obtenu les explications nécessaires. Je me suis demandée si une personne au sein de notre comité ou du ministère de la Justice qui pourrait savoir quelque chose que nous ne savons pas pouvait nous éclairer.

La sénatrice Fraser: Je suis membre temporaire du Comité des peuples autochtones et, en cette qualité, j'ai assisté à la discussion. Je rappelle aux honorables sénateurs qui ne s'en souviennent pas que l'article 94 du Règlement est le nouvel article sur la déclaration des conflits d'intérêts potentiels, la déclaration d'un intérêt qui ne peut être connu de la population canadienne en général. Je crois qu'il s'agit d'un article tout à fait pertinent. Si on demande à notre comité de déterminer si nous devons le respecter, je dirai oui.

La sénatrice Andreychuk: Je répète que j'ai assisté à la séance du Comité des privilèges, du Règlement et de la procédure, et, si ma mémoire est bonne, je crois avoir compris que l'article a été mis en place et que nous devons donc le respecter. Cependant, aucun sénateur n'est forcé de signer une déclaration, qui ne sera pas divulguée. Si un honorable sénateur estime qu'il est peut-être en conflit d'intérêts, il signera une déclaration. C'est personnel. Cela ne concerne pas le président d'un comité. C'est une question d'honneur, comme le sénateur Moore l'a dit. Chaque comité ne peut pas déterminer s'il respectera ou non l'article.

La présidente: Selon moi, il s'agit là d'une question individuelle. À titre d'information, le comité directeur a discuté du

matter and has determined that this is an individual matter for senators, but it probably will have minimal application to this particular committee.

Senator Joyal: I do not want to expand on this issue but rather on the issue of creating new standing committees. The human rights committee would become a standing committee with the same status of this and other committees, as Senator Gustafson has mentioned. That committee will essentially be a study committee.

When we create a permanent committee, we have to fundamentally ask ourselves how that committee fits within the very specific constitutional role of the Senate. The constitutional role of the Senate is to revise legislation. We are the house of sober, second thought. That is our prime responsibility. Our second responsibility is to keep the executive in the other place accountable. If a committee is being struck merely to recommend or make observations to the chamber, then I would like to reflect upon that before saying that I agree.

Should the new human rights committee have no — I should not say constitutional capacity but no essential capacity to deal with legislation? We need to reflect on that. As Senator Fraser has said, this is a very important issue, one that we certainly have to discuss in our future.

The Chairman: You are quite right; it is a very important issue, but it probably falls more within the concerns of the Rules Committee than this committee. I do not think we should be sitting on —

Senator Joyal: We can certainly make observations, as we were invited to by Senators Austin and Stratton.

The Chairman: We will undoubtedly do that next Wednesday.

Senator Beaudoin: This has been my concern from the beginning. I am in favour of a human rights committee. We need it; there is no doubt in my mind. The question is the mandate. Everything is there and obviously we need that. However, we did not have a chance to discuss that on both sides, together. It is true that we are the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and that human rights is part of constitutional law, but this is another thing. What will be the mandate of that committee? I am quite ready to study that and to come to a conclusion, but we have to discuss it first.

Senator Andreychuk: There are two approaches. We can study it in advance of the terms of reference of the other committee. That is a good idea. Foreign Affairs is having a similar discussion, that is, how the defence and security committee will fit in with the area of foreign affairs and international trade. There, the idea is to wait and see — to respect the fact that potential members of that committee are well aware of the Foreign Affairs Committee and will be respectful of it and not tramp on its territory.

sujet et il a déterminé qu'il s'agissait d'une question individuelle, mais notre comité appliquera probablement très peu l'article.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas poursuivre sur le sujet, mais plutôt discuter de la création de nouveaux comités permanents. Le comité des droits de la personne deviendrait un comité permanent dont le statut serait identique à celui de notre comité et des autres comités, comme le sénateur Gustafson l'a indiqué. Ce comité sera essentiellement un comité d'étude.

Lorsque nous créons un comité permanent, nous devons essentiellement nous demander comment ce comité s'insère dans le rôle constitutionnel très précis que joue le Sénat, c'est-à-dire étudier les mesures législatives. Nous sommes la Chambre du second examen objectif. C'est notre responsabilité première. Notre deuxième responsabilité est de demander des comptes à l'organe exécutif de l'autre endroit. Si un comité est mis sur pied uniquement pour faire des recommandations ou des observations à l'intention de la chambre, j'aimerais réfléchir avant de donner mon accord.

Devrait-on ne pas attribuer au nouveau comité des droits de la personne la capacité — je ne devrais pas dire constitutionnelle —, mais la capacité d'étudier les mesures législatives? Nous devons réfléchir à cette question. Comme la sénatrice Fraser l'a dit, il s'agit d'une question très importante, une question dont nous devrons certes discuter.

La présidente: Vous avez tout à fait raison; il s'agit d'une question très importante, mais elle relève probablement davantage de la compétence du Comité des privilèges, du Règlement et de la procédure que de notre comité. Je ne crois pas que nous devrions...

Le sénateur Joyal: Nous pouvons formuler des observations, comme les sénateurs Austin et Stratton nous ont invités à le faire.

La présidente: C'est sans aucun doute ce que nous ferons mercredi prochain.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce qui me préoccupe depuis le début. Je suis en faveur d'un comité sur les droits de la personne. Nous avons besoin d'un tel comité; cela ne fait aucun doute dans mon esprit. Le problème, c'est le mandat. Tout est là, et, de toute évidence, nous en avons besoin. Cependant, les deux côtés de la chambre n'ont pas eu l'occasion de discuter ensemble du mandat. Il est vrai que nous sommes le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et que les droits de la personne font partie du droit constitutionnel, mais il s'agit là d'un autre sujet. Quel sera le mandat du comité? Je suis tout à fait prêt à étudier cette question et à en venir à une conclusion, mais nous devons d'abord tenir une discussion.

La sénatrice Andreychuk: Il existe deux approches. Nous pouvons étudier la question avant que le mandat de l'autre comité ne soit élaboré. C'est une bonne idée. Le Comité des affaires étrangères est en train de tenir une discussion similaire sur la façon dont le Comité de la défense et de la sécurité cadrera dans le domaine des affaires étrangères et du commerce international. Il a décidé de laisser aller les choses — de respecter le fait que les membres potentiels de ce comité connaissent très bien le Comité

Senator Grafstein: The inherent conflict is based on both committees, *prima facie* — this committee and the Foreign Affairs Committee. Why? Because their mandate is broad. The mandates of this committee and the Foreign Affairs Committee include perforce, as a logical conclusion, international human rights. That is in respect to not only to agreements that are passed; the conflict or overlap comes in when there is an application for a treaty requiring domestic legislation. That legislation is a matter for Legal and Constitutional Affairs. That applies both to the provincial governments and the federal government under sections 91 and 92.

By carving out human rights, in effect, you gut the Foreign Affairs Committee and it becomes, in effect, a trade policy or economic committee. You also gut this committee because the heart of this committee is the constitutional aspect of law, as well as legislation. We dealt with it today even with this tiny bill. For me, it is a conundrum.

Senator Andreychuk: Madam Chair, this is not a new issue. This discussion has come up in the Foreign Affairs, Banking, and Legal committees whenever international legislation has come up. We have it with all committees. If there are broad mandates, they tend to overlap. In every piece of legislation, there are components that fit into any committee. We need some goodwill to ensure that all committees cover essentially their position, and then there must be a way to resolve any differences.

Senator Beaudoin: The problem is a question of timing. The discussion should take place before the mandate is drafted or conceptualized. Once we say, "This is your mandate," it is too late.

Senator Andreychuk: The terms of reference have to go back to the Senate.

The Chairman: There has to be a full discussion at some time in the Senate.

Senator Andreychuk: This committee can take note of the issues and ask that they be referred here or studied informally. There are many ways to gain input. It does not just happen. There will be an opportunity for debate and discussion.

Senator Grafstein: The short answer to my concerns — and I am sure this will be the answer — is that when a piece of specific legislation comes up, it is up to the leadership to decide by whom that piece of legislation is to be reviewed.

There is another interesting issue about building up some expertise and knowledge and continuity in a particular committee. It certainly goes to that. To my mind, the new mandate has a material impact on the essence of legal and constitutional affairs

des affaires étrangères et veilleront à ne pas empiéter sur son territoire.

Le sénateur Grafstein: Le conflit provient à première vue des deux comités — notre comité et le Comité des affaires étrangères. Pourquoi? Parce que nos mandats sont vastes. Les mandats des deux comités incluent forcément les droits de la personne à l'échelle internationale. Il n'y a pas seulement les accords conclus qui engendrent un conflit ou un chevauchement, mais il y a également l'application d'un traité exigeant une mesure législative intérieure. Cette mesure législative concerne le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Cela s'applique aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral en vertu des articles 91 et 92.

Si on élimine les droits de la personne du mandat du Comité des affaires étrangères, ce dernier devient un comité chargé des questions d'économie et de politique commerciale. On se trouve aussi à détruire notre comité, car l'aspect constitutionnel du droit et les mesures législatives constituent le coeur de ce comité. Même en étudiant ce court projet de loi aujourd'hui, nous avons touché à cette question. Selon moi, c'est un problème.

La sénatrice Andreychuk: Madame la présidente, il ne s'agit pas d'une question nouvelle. Cette discussion a lieu aux comités des Affaires étrangères, des Banques et des Affaires juridiques chaque fois qu'une mesure législative de nature internationale doit être étudiée. Tous les comités tiennent de telles discussions. Lorsque les mandats sont vastes, ils ont tendance à se chevaucher. Chaque mesure législative comporte des éléments qui concernent chaque comité. Nous devons faire preuve de bonne volonté pour faire en sorte que tous les comités soient essentiellement satisfaits, et il doit ensuite y avoir une façon de résoudre les différends, le cas échéant.

Le sénateur Beaudoin: Le problème concerne le moment de la discussion. Elle devrait avoir lieu avant que le mandat ne soit rédigé. Une fois que le mandat est arrêté, c'est trop tard.

La sénatrice Andreychuk: Les mandats doivent être présentés au Sénat.

La présidente: Il faut faire le tour du sujet au Sénat à un moment donné.

La sénatrice Andreychuk: Notre comité peut prendre note des questions et demander à ce qu'elles lui soient renvoyées ou étudiées de façon informelle. Il existe de nombreuses façons d'obtenir des commentaires. Cela ne se fait pas tout seul. Nous aurons l'occasion de tenir un débat et des discussions.

Le sénateur Grafstein: La réponse courte à mes préoccupations — et je suis certain que ce sera la réponse —, c'est que, lorsqu'une mesure législative est renvoyée au Sénat, il appartient au leader du gouvernement de décider quel comité l'étudiera.

Une autre question intéressante concerne le développement de compétences, de connaissances et d'une continuité au sein d'un comité. À mon avis, le nouveau mandat a une incidence sur les affaires juridiques et constitutionnelles principalement parce que,

primarily because, to my mind, since 1982, that is the heart of many of the things we do. If you want to carve out the heart of the committee, so be it.

Senator Beaudoin: It affects Charter issues, too. But the international aspect of human rights may be in the other committee, where it probably should be.

Senator Joyal: That is what I think.

Senator Grafstein: In turn, that guts Foreign Affairs.

Senator Beaudoin: If there is a legal problem on the international scene, I think it should be dealt with in the human rights committee.

Senator Joyal: That is the whole objective of creating a "specialized" capacity within the Senate to deal with the very issue of human rights. If we start splitting it again, we are doing exactly what we are doing now. It is split between various committees and then we are not satisfied with the effectiveness in dealing with the issues. The idea for the committee stems from that conclusion.

If we have a committee that produces the same kind of scattering that we already have, what will it be? Well, we will have an interesting discussion between learned senators but no real building of capacity over a specific domain in which we feel the Senate has a vested interest and which is in its very nature to promote.

We are not having a definitive discussion on this.

The Chairman: This discussion has been very valuable to focus our minds on next Wednesday.

Senator Joyal, have you anything specific that you want? Your direction to our researcher was rather vague. What specifically would senators like to see as some background material for next Wednesday?

Senator Joyal: It should be material on the powers of committees and the constitutional role of committees in the context of exercising the very specific responsibilities of the Senate dealing with legislation. This is essential to understand what we are as an emanation of the chamber.

The Chairman: That is good, because there are papers on that.

Senator Joyal: I know there are.

The Chairman: So there will be not be a great deal of work to do. It is simply a matter of gathering the material and getting it out to us on Monday. We can then all have a chance to look at it before next Wednesday.

Senator Cools: I had not realized that there was any doubt about the powers of committees and the proper constitutional role of committees. It is a good thing for us to refresh and renew our knowledge.

depuis 1982, elles sont au coeur d'un grand nombre de nos travaux. Si on veut retirer le coeur du comité, qu'il en soit ainsi.

Le sénateur Beaudoin: Le mandat a aussi une incidence sur les questions liées à la Charte. Mais l'aspect international des droits de la personne pourrait concerner l'autre comité, comme ce devrait probablement être le cas.

Le sénateur Joyal: C'est ce que je pense.

Le sénateur Grafstein: Par contre, cela détruit le Comité des affaires étrangères.

Le sénateur Beaudoin: Si un problème juridique survient sur la scène internationale, je crois que c'est le comité des droits de la personne qui devrait s'en occuper.

Le sénateur Joyal: D'où l'idée de créer un comité spécialisé au sein du Sénat chargé de la question des droits de la personne. Si nous recommençons à partager la question parmi les comités, nous en serons exactement au même point qu'à l'heure actuelle. En ce moment, la question est partagée parmi les divers comités, et ensuite nous ne sommes pas satisfaits de la façon dont elle a été traitée. L'idée de créer le comité des droits de la personne provient de cette insatisfaction.

Si divers comités continuaient de s'occuper de la question, qu'adviendrait-il? Il se tiendrait des discussions intéressantes entre sénateurs érudits, mais aucune compétence véritable ne se bâtirait dans un domaine précis qui intéresse directement le Sénat et que ce dernier, de par sa nature, doit promouvoir.

Nous ne tenons pas une discussion définitive sur le sujet.

La présidente: Cette discussion a été très utile en prévision de mercredi prochain.

Sénateur Joyal, que voulez-vous en particulier? Vos indications à nos attachés de recherche étaient plutôt vagues. Quels documents d'information les sénateurs aimeraient-ils obtenir en prévision de mercredi prochain?

Le sénateur Joyal: Ce devraient être des documents sur les pouvoirs et le rôle constitutionnel des comités dans le cadre de l'exercice des responsabilités très précises du Sénat en ce qui concerne l'étude de mesures législatives. Ces documents sont essentiels à la compréhension de notre nature en tant qu'entité du Sénat.

La présidente: C'est bien, car il existe des documents là- dessus.

Le sénateur Joyal: Je le sais.

La présidente: Il n'y aura donc pas beaucoup de travail à faire. Il suffira de rassembler les documents et de nous les distribuer lundi. Nous aurons tous ainsi la chance de les examiner avant mercredi prochain.

La sénatrice Cools: Je ne m'étais pas rendu compte qu'il existait des doutes à propos des pouvoirs des comités et de leur rôle constitutionnel. C'est une bonne chose de rafraîchir nos connaissances.

A committee is a subset of the parent body, the Senate. It largely does what the Senate asks it to do. No one committee has any peculiar power or additional power. It is the business of every senator to attend that. There is a lot of mythology around.

A committee can receive any bill or any reference that the Senate chooses to send to it. I remember some years ago a situation where only one committee was functioning, because of how life had unfolded in a new session. Every bill was being sent to that committee. The Senate can send any bill to any committee, as it sees fit, but the exercise was very useful.

Am I understanding that the entire meeting next Wednesday will be given over to these questions?

The Chairman: The meeting will also include our draft report on our meeting with the Chief Electoral Officer.

Senator Cools: The major point I want to come to is this new rule in respect of senators' potential conflicts of interests.

It seems to me that new rule or this new situation is something that we should discuss very thoroughly before any conclusion is reached. It should be canvassed very carefully. It is well known that the real concern is that senators do not vote or exercise their voting capacity on bills in which they have a direct fiduciary or pecuniary interest. However, we should be careful that this new rule does not become an obstacle or a millstone around one's neck, such that the rule begins to bar perfectly qualified and knowledgeable senators from participating in the consideration of bills when, in point of fact, they have enormous expertise.

To use Senator Gustafson as an example, he is a seasoned and experienced farmer who knows a lot about agriculture. He can bring that wealth of knowledge to the table. I certainly would not want to see any senator blocked from participating because, for example, he or she owns a farm, even a large farm or a few farms. We should look at this matter with very practised eyes.

The Chairman: Senator Austin is set up to study the structure of committees — not the role, the structure. It is somewhat beyond us to be talking about rule 94. Also, I understand that rule 94 does not apply to any public bills. The only bill before this committee in a long time to which rule 94 would apply is Bill S-25, the one we just passed this morning for the Mennonite Church Canada.

Senator Cools: You are saying that the application of rule 994 is remarkably narrow.

The Chairman: Yes. Thank you, honourable senators, for the very interesting discussion this morning.

The committee adjourned.

Un comité est un sous-groupe de l'entité principale qu'est le Sénat. Il fait en majeure partie ce que le Sénat lui demande de faire. Aucun comité n'a de pouvoir spécial ni de pouvoir supplémentaire. Il existe beaucoup de mythes à ce sujet. Il appartient à chaque sénateur de les détruire.

Un comité peut recevoir tout projet de loi ou tout renvoi que le Sénat décide de lui envoyer. Il y a quelques années, je me souviens qu'un seul comité siégeait en raison de la façon dont s'était déroulée une nouvelle session. Chaque projet de loi était envoyé à ce comité. Le Sénat peut envoyer tout projet de loi à n'importe quel comité, mais l'exercice s'est avéré très utile.

Dois-je comprendre que toute la réunion de mercredi prochain sera consacrée à ces questions?

La présidente: La réunion portera aussi sur l'ébauche du rapport relatif à notre rencontre avec le directeur général des élections.

La sénatrice Cools: Mon principal point porte sur le nouvel article du Règlement concernant les conflits d'intérêts potentiels des sénateurs.

Il me semble que nous devrions discuter de ce nouvel article en profondeur avant d'en arriver à une conclusion. Nous devrions l'étudier très attentivement. Il est bien connu que cet article vise à empêcher des sénateurs de voter sur des projets de loi qui concernent un domaine dans lequel ils ont un intérêt direct fiduciaire ou pécuniaire. Cependant, nous devrions veiller à ce que ce nouvel article ne devienne pas un obstacle de sorte qu'il empêche des sénateurs tout à fait compétents de participer à l'étude de projets de loi à propos desquels ils possèdent une solide expérience.

Prenons par exemple le sénateur Gustafson. Il est un agriculteur d'expérience qui connaît très bien l'agriculture. Il peut nous faire profiter de la richesse de ses connaissances. Je ne voudrais certes par qu'on empêche un sénateur de participer à l'étude d'un projet de loi sur l'agriculture, par exemple, parce qu'il est propriétaire d'une ferme, même d'une importante exploitation agricole ou de quelques fermes. Nous devrions faire preuve de discernement.

La présidente: Le sénateur Austin se penchera sur la structure des comités — non pas leur rôle, mais leur structure. Je crois qu'il ne nous appartient pas de discuter de l'article 94. De plus, je sais que cet article ne s'applique pas aux projets de loi publics. Le seul projet de loi dont a été saisi notre comité depuis longtemps auquel s'applique l'article 94 est le projet de loi S-25, celui que nous venons d'adopter ce matin concernant l'Église Mennonite du Canada.

La sénatrice Cools: Vous dites que l'application de l'article 94 est très restreinte.

La présidente: Oui. Je vous remercie, honorables sénateurs, pour la discussion fort intéressante de ce matin.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Societe canadienne des postes
Postage Paid Post payé
Lettermail Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Conference of Mennonites in Canada:

Mr. John Lohrenz, Director of Constituency Relations.

As an individual:

Mr. Raymond du Plessis, Legislative Drafter.

De la Conférence des Mennonites du Canada:

M. John Lohrenz, directeur des relations avec les fidèles.

À titre personnel:

M. Raymond du Plessis, Rédacteur de loi.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, May 10, 2001

Issue No. 6

First meeting on:
Bill C-12, An Act to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence

APPEARING:
The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada

WITNESS:
(*See back cover*)

38168

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi, 10 mai 2001

Fascicule nº 6

Première réunion concernant:
Projet de loi C-12 Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en consequence

COMPARAIT:
L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada

TÉMOIN:
(*Voir à l'endos*)

LIBRARY JUL 2 2001

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Atkins
Buchanan, P.C.
* Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Atkins
Buchanan, c.p.
* Carstairs, c.p.,
(ou Robichaud, c.p.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing.
Public Works and Government Services Canada. Ottawa. Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Ottawa. Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extrait of the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 9, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of Bill C-12, An Act to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 9 mai 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Ferretti Barth, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 10, 2001

(11)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on April 3, 2001, that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the Chief Electoral Officer's Report for 2000 on the 37th general election; and that the committee submit its report no later than June 30, 2001. *(See Issue No. 4, Wednesday, April 4, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

The committee agreed to its report for tabling.

At 10:55 a.m., the meeting supended.

At 11:05 a.m., the meeting resumed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 9, 2001, the committee proceeded to study Bill C-12, An Act to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence. *(See Issue No. 7, Thursday, May 10, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESS:

From the Department of Justice:

Ms Karen Cuddy, Counsel, Judicial Affairs Unit.

The Honourable Anne McLellan made an opening statement and answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 10 mai 2001

(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (10).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 3 avril 2001, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est autorisé à examiner le rapport de 2000 du directeur général des élections sur les 37e élections générales, pour en faire rapport au plus tard le 30 juin 2001 (*voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule nº 4 du mercredi 4 avril 2001*).

Le comité convient de déposer son rapport.

À 10 h 55, la séance est suspendue.

À 11 h 05, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 9 avril 2001, le comité examine le projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence (*voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule nº 7 du jeudi 10 mai 2001*).

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

TÉMOIN:

Du ministère de la Justice:

Mme Karen Cuddy, avocate, Services des affaires judiciaires.

L'honorable Anne McLellan fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 10, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-12, to amend the Judges Act and to amend another act in consequence, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are about to begin our discussion on Bill C- 12. We have with us the Minister of Justice, the Honourable Anne McLellan.

Please proceed, Ms McLellan.

Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Honourable senators, it is a pleasure to be here today to discuss with you Bill C-12, to amend the Judges Act.

The bill proposes certain amendments to the Judges Act to ensure appropriate compensation for the federally-appointed judiciary in Canada. It is intended to implement the commitments made by the government in its response to the report of the 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission.

[*Translation*]

The strength of Canada's judiciary is a key factor in our prosperity and health as a nation. As the guardians of the constitutional right of Canadians to have peace, order and good government, judges form an important pillar in our democratic society.

[*English*]

These are not new ideas, as all of you know. It was John Locke, writing some two centuries ago who recognized that if government is to be based on the rational consent of human beings, adjudication by impartial and independent judges must be regarded as an inherent requirement of political society. Indeed, Bill C-12 has sparked very interesting debate in this house on principles going to the foundation of our ideas of law and governance. Even in that debate, consensus is clear on the importance of an independent judiciary to our system of governance.

[*Translation*]

Canadians are envied around the world for the quality, commitment and independence of our judiciary. Increasingly our court system and our judges are looked to as models of integrity and impartiality by developing democratic nations as they strive to implement fair and effective systems of their own.

[*English*]

Observers of current affairs need not be reminded of the importance of a courageous, independent and impartial judiciary in ensuring the basic elements of a free and civil society.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 10 mai 2001

Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, devant lequel a été renvoyé le projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 50 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons commencer notre examen du projet de loi C-12. Nous accueillons aujourd'hui la ministre de la Justice, l'honorable Anne McLellan.

La parole est à Mme McLellan.

L'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Honorables sénateurs, c'est avec plaisir que je me présente ici devant vous pour discuter du projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges.

Ce projet de loi se propose d'apporter certaines modifications à la Loi sur les juges de manière à pouvoir rémunérer comme il se doit les juges nommés par le gouvernement fédéral au Canada. Il s'efforce de traduire les engagements pris par le gouvernement en réponse au rapport publié en 1999 par la Commission d'examen de la rémunération des juges.

[*Français*]

La force de la magistrature du Canada constitue un facteur-clé de la prospérité et de la santé de notre nation. En tant que gardien du droit à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement garantis aux Canadiens par la Constitution, les juges sont un important pilier de notre société démocratique.

[*Traduction*]

Ce ne sont pas des idées nouvelles, vous le savez tous. John Locke a écrit, il y a deux siècles, que si l'on voulait que le gouvernement bénéficie d'un consentement donné en toute connaissance de cause par la population, il était absolument indispensable, pour l'organisation politique de la société, que des décisions soient prises par des juges impartiaux et indépendants. En fait, le projet de loi C-12 a donné naissance à un débat très intéressant dans cette chambre sur les principes qui sont à la base de notre conception du droit et de la gouvernance. À l'intérieur même de ce débat, on s'entend clairement sur l'importance d'une magistrature indépendante dans notre système de gouvernance.

[*Français*]

Le système judiciaire canadien fait l'envie du monde entier. En raison de sa propre qualité, de son dévouement et de son indépendance. De plus en plus, nos tribunaux et nos juges sont perçus comme des modèles d'intégrité et d'impartialité par les nations démocratiques en développement qui tentent de mettre sur pied des systèmes justes et efficaces.

[*Traduction*]

Il n'est pas nécessaire de rappeler aux observateurs politiques l'importance d'une magistrature courageuse, indépendante et impartiale lorsqu'il faut défendre les principes élémentaires d'une

Canadians recognize that the importance of an independent judiciary cannot be taken for granted. It is a pivotal element that supports the rights and liberties of all of us. Without judicial independence, our country would be a very different place and, dare I say, a much poorer place.

It is therefore with pride that the government notes that Canada's experience and expertise has been sought in the development of judicial and court systems around the world. For example, as you are no doubt aware, during a recent visit to China, the Prime Minister celebrated the shared success of a five-year cooperation project on the training of judges undertaken by our two nations. Canada's contribution toward the training of the Chinese judiciary on issues such as ethics and independence will be integrated into ongoing judicial teaching.

As honourable senators know, the three constitutionally required elements of independence are security of tenure, independence of administration of matters relating to the judicial function and financial security. It is directly in support of the principle of judicial independence that section 100 of the Constitution entrusts the fixing of judicial salaries, allowances and pensions to Parliament.

Senator Grafstein and others have provided the historical overview of the Judges Act during debate at second reading. I could not do the topic greater justice.

The evolution of the provisions in the Judges Act clearly demonstrates Parliament's strong commitment to supporting the financial and security of tenure aspects of judicial independence through legislative pronouncement.

In the past, the procedure for the rather inexact art of setting judicial compensation has been a matter of particular interest to senators. Therefore, I think it is worth reviewing the evolution of the process. The first important formal process change was implemented by Parliament through the Judges Act in 1981. Until then, judicial compensation had been reviewed by ad hoc advisory committees which were established by and reported, from time to time, to the Minister of Justice.

In 1981, recognizing the importance of receiving objective advice with respect to judicial financial security, Parliament established a Judicial Compensation and Benefits Commission to inquire into and make non-binding recommendations with respect to the adequacy of salaries, pensions and allowances.

In 1998, Parliament amended this process to further enhance the commission's independence, objectivity and overall effectiveness in support of the principle of judicial independence.

An important element of this enhanced process is the set of statutory criteria which guides a commission in formulating its recommendations. As noted by Senator Grafstein, those criteria

société libre et civilisée. La population canadienne reconnaît qu'on ne peut pas négliger l'importance d'une magistrature indépendante. C'est elle qui est le garant des droits et des libertés de chacun d'entre nous. Sans l'indépendance de la magistrature, notre pays serait très différent et, disons-le, nettement moins bien loti.

C'est donc avec fierté que le gouvernement relève que l'on a fait appel à l'expérience et aux compétences du Canada pour mettre sur pied une magistrature et des tribunaux dans le monde entier. C'est ainsi, comme vous le savez certainement, que lors d'une récente tournée en Chine, le premier ministre a célébré la réussite commune d'un projet de coopération mené sur cinq ans par nos deux pays en ce qui a trait à la formation des juges. La contribution du Canada à la formation de la magistrature chinoise sur des questions telles que l'éthique ou l'indépendance sera intégrée à la formation courante des juges.

Comme le savent les honorables sénateurs, les trois critères d'indépendance requis par la Constitution sont le caractère inamovible de la fonction, l'indépendance de l'administration des questions liées à la fonction judiciaire, et la sécurité financière. C'est directement pour appuyer ce principe de l'indépendance de la magistrature que l'article 100 de la Constitution confie au Parlement le soin de fixer les salaires, les indemnités et les pensions des juges.

Le sénateur Grafstein et d'autres intervenants ont fait l'historique de la Loi sur les juges lors du débat en deuxième lecture. Il a tout dit sur la question, mieux que je ne pouvais le faire.

L'évolution des dispositions de la Loi sur les juges montre bien que le Parlement s'est fermement engagé à faire respecter dans la loi les principes de sécurité financière et d'inamovibilité qui garantissent l'indépendance de la magistrature.

Par le passé, l'art subtil de la fixation de la rémunération des juges a tout particulièrement éveillé l'intérêt des sénateurs. Par conséquent, il me paraît utile de retracer l'évolution de la procédure. Le premier changement officiel important a été mis en oeuvre par le Parlement par l'entremise de la Loi sur les juges de 1981. Jusqu'alors, la rémunération des juges était passée en revue par des comités consultatifs spécialement nommés et qui rendaient compte à l'occasion de leurs travaux au ministre de la Justice.

En 1981, reconnaissant qu'il était important de recevoir des conseils objectifs en ce qui a trait à la sécurité financière de la magistrature, le Parlement a créé une commission d'examen de la rémunération des juges chargée de se pencher sur le niveau des salaires, des pensions et des indemnités et de présenter des recommandations ne liant pas le gouvernement.

En 1998, le Parlement a modifié cette procédure en renforçant davantage l'efficacité globale, l'objectivité et l'indépendance de la commission pour appuyer le principe de l'indépendance de la magistrature.

Cette procédure améliorée se caractérise surtout par l'ensemble des critères fixés par la loi sur lesquels s'appuie la commission lorsqu'elle formule ses recommandations. Ainsi que l'a signalé le

were introduced as a result of an amendment proposed here in the Senate and agreed to by the House of Commons.

I suggest that the statutory criteria have demonstrably increased the perceived objectivity of the commission process. The criteria served as a central reference point for both the parties and the commission during the first quadrennial commission process. Parties framed their submissions to the commission in relation to those criteria while the commission evaluated the appropriate quantum of judicial compensation by reference to the criteria.

I want to underscore that while all of these changes have improved the quality of the advice that the government and Parliament receive through the commission process, the role of parliamentarians in establishing judicial compensation has not changed. The commission's recommendations are not binding. It is on Parliament that the Constitution has conferred the exclusive authority and responsibility for establishing judicial compensation. It is true that where Parliament decides to reject or modify the commission's recommendations, it is legally and constitutionally required to offer publicly a reasonable justification for this decision. Given that the purpose of the commission is to ensure public confidence in the objectivity and effectiveness of the process by which our judges are compensated, we believe it is a reasonable requirement and one that the government has met in the case of the commission recommendations which it has chosen not to propose for implementation.

The government is proposing implementation through Bill C-12 of most of the recommendations of the Judicial Compensation and Benefits Commission, including proposed salary increases and some modest improvements to pensions and allowances.

Madam Chairman, senators, I encourage all committee members to take the opportunity to read the commission's report, if they have not already done so. It is thorough and of a quality that will set a hallmark, a benchmark for future quadrennial commissions.

In light of all the factors considered by this independent commission, including trends in both the public and private sectors, the government is of the view that the proposals in Bill C-12 are within the range of what is reasonable and adequate to meet the constitutional principle of financial security.

That said, the commission's recommendations are not binding and the government is not prepared to implement all the commission's recommendations. Specifically, the government will defer a proposal that would increase the number of supernumerary or part-time judges pending the outcome of important consultations with the provinces and the territories.

sénateur Grafstein, ces critères ont été établis à la suite d'un amendement proposé ici même au Sénat et adopté par la Chambre des communes.

À mon avis, il est indéniable que les critères fixés par la loi ont renforcé le caractère d'objectivité que l'on accorde à la procédure mise en oeuvre par la commission. Ces critères ont servi de point de référence essentiel aux yeux des différentes parties et de la commission lors du premier mandat quadriennal de cette dernière. Les différentes parties ont présenté leurs dossiers à la commission en se fondant sur ces critères alors que de son côté la commission s'y est référée pour évaluer le montant devant correspondre à la rémunération des juges.

Je tiens à souligner que ces changements ont amélioré la qualité des conseils fournis au gouvernement et au Parlement dans le cadre de la procédure établie par la commission, mais que le rôle des parlementaires, lorsqu'il s'agit de fixer la rémunération des juges, n'a pas changé. Les recommandations de la commission n'ont pas force obligatoire. C'est au Parlement que la Constitution a conféré la compétence et la responsabilité exclusives de fixer la rémunération des juges. Il est vrai que lorsque le Parlement décide de rejeter ou de modifier les recommandations de la commission, il est légalement et constitutionnellement tenu de donner publiquement une justification raisonnable de cette décision. Étant donné que la commission a pour mandat de maintenir la confiance du public dans l'objectivité et l'efficacité de la procédure permettant de fixer la rémunération de nos juges, nous estimons que cette exigence est raisonnable et que le gouvernement l'a respectée lorsqu'il a choisi de ne pas mettre en oeuvre certaines recommandations de la commission.

Le gouvernement propose la mise en oeuvre, par l'entremise du projet de loi C-12, de la plupart des recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges, notamment en ce qui a trait aux augmentations de salaire proposées et de certaines améliorations mineures apportées aux pensions et aux indemnités.

Madame la présidente, sénateurs, j'invite tous les membres du comité à profiter de l'occasion pour lire le rapport de la commission s'ils ne l'ont pas encore fait. Il est complet et d'une qualité qui en feront un modèle et une référence pour les futures commissions quadriennales.

Compte tenu de tous les facteurs recensés par cette commission indépendante, notamment les tendances enregistrées dans la fonction publique et dans le secteur privé, le gouvernement considère que les propositions figurant dans le projet de loi C-12 sont dans la limite de ce qui est raisonnable et suffisant pour mettre en oeuvre le principe constitutionnel garantissant la sécurité financière des juges.

Cela dit, les recommandations de la commission ne nous engagent pas et le gouvernement n'est pas disposé à toutes les mettre en oeuvre. En particulier, le gouvernement va surseoir à l'application d'une proposition d'augmentation des juges surnuméraires ou à temps partiel en attendant le résultat des consultations importantes qui auront lieu avec les provinces et les territoires.

In addition, the government has not accepted the commission's recommendation with respect to legal fees as the commission's proposal does not establish reasonable limits to these expenditures. Instead, the government is proposing a statutory formula designed to provide for a reasonable contribution to the costs of the participation of the judiciary while at the same time limiting their scope.

[*Translation*]

The Government of Canada is committed to the principle of judicial independence as it is a fundamental precondition to ensuring the vitality of the rule of law in our democratic system of government.

In conclusion, Canada is fortunate to have a judiciary renowned internationally for its competence, commitment, independence and impartiality.

[*English*]

Honourable senators, I am pleased to be here today to further safeguard the principle of judicial independence in Bill C-12. I hope through my comments I have provided the members of this committee with some justification, some understanding and context for why not only we, as the government, but all Canadians view the principle of judicial independence as a hallmark of any civil society, of any truly democratic society.

Two of the hallmarks of any democratic society, a functioning democracy, are respect for the rule of law and an independent judiciary which helps enforce respect and develop respect for the rule of law. Therefore, the task that we are about in Bill C-12 is one that goes to the very essence of a functioning democracy. With that, honourable senators, I would be happy to entertain questions or comments.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: The principle of judicial independence is deeply respected in our country. I fully agree with you that our judicial system is strong, independent and impartial. The other day, however, in the Senate, one or two senators wondered who would have the last word.

[*English*]

Who has the last word? We do not often see the comments of constitutional experts that the power of the purse is with the legislative branch of the state. This is why the government is responsible to the House of Commons on a vote of confidence.

I do not have any problem with the jurisprudence and the question of the commission which examined the judges, Commission d'examen de la rémunération des juges. I do not have any problem with the decision of Mr. Justice Lamer that if we disagree on certain points, we must establish why. That is fair enough. However, could we not say that the parliamentary system, in the very end, may have the last word? It looks that way. If the answer is yes, then I have no further problems. However, what

En outre, le gouvernement n'a pas accepté la recommandation de la commission touchant les honoraires de justice étant donné que cette dernière n'a pas fixé des limites raisonnables à ces dépenses. Le gouvernement propose plutôt une formule légale visant à apporter une contribution raisonnable aux frais de justice tout en limitant par la même occasion leur ampleur.

[*Français*]

Le gouvernement s'est engagé à respecter le principe de l'indépendance judiciaire qui constitue une condition fondamentale pour assurer la vitalité de la règle du droit dans notre système démocratique de gouvernement.

Pour conclure, le Canada est fier d'avoir une magistrature qui fait l'envie du monde entier, en raison de sa compétence, son dévouement, son indépendance et son impartialité.

[*Traduction*]

Honorables sénateurs, je suis heureuse d'être ici aujourd'hui pour garantir une fois de plus le principe de l'indépendance de la justice dans le projet de loi C-12. J'espère que mes commentaires auront fait comprendre et prouvé aux membres de votre comité que non seulement notre gouvernement, mais l'ensemble de la population canadienne, considèrent que le principe de l'indépendance de la justice est la marque ultime d'une société organisée et de toute société véritablement démocratique.

Deux des principaux attributs d'une société démocratique, d'une démocratie en action, sont le respect de l'état de droit et l'indépendance de la justice, qui contribuent à faire respecter l'état de droit et à renforcer son application. Par conséquent, la tâche que nous avons entreprise dans le cadre du projet de loi C-12 va au coeur même d'une démocratie en état de fonctionner. Cela dit, honorables sénateurs, je suis prête à écouter vos observations et à répondre à vos questions.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Le principe de l'indépendance judiciaire est certainement très observé dans notre pays. Je suis tout à fait d'accord avec vous, nous avons un système judiciaire fort, indépendant et impartial. Cependant, l'autre jour, au Sénat, un ou deux sénateurs ont soulevé la question à savoir qui avait le dernier mot.

[*Traduction*]

Qui a le dernier mot? Nous n'entendons pas souvent dire aux spécialistes de la Constitution que le pouvoir de dépenser les deniers publics appartient à la branche législative de l'État. C'est pourquoi le gouvernement est responsable devant la Chambre des communes lors d'un vote de confiance.

Je n'ai aucun problème concernant la jurisprudence et la question de la commission chargée d'examiner la situation des juges, la Commission d'examen de la rémunération des juges. Je ne vois rien à redire à l'arrêt du juge Lamer, selon lequel nous devons motiver notre décision si nous sommes en désaccord sur certains points. C'est tout à fait raisonnable. Ne faut-il pas dire cependant qu'en dernière analyse, c'est le régime parlementaire qui doit avoir le dernier mot? Il semble bien que oui. Si l'on

happens if the motivation is not accepted by the judicial branch of the state?

Senator Cools: They will put the Minister of Justice in jail.

Ms McLellan: Obviously, one thinks about ways to protect the independence of the judiciary from unacceptable interference by government, by elected officials. Unfortunately, we know of examples around the world. We see them reported daily in our papers. One must strike a balance.

Certainly, section 100 of the Constitution Act, 1867, gives to Parliament the power to set salaries and benefits for judges. That, in and of itself, is a power that could be abused, which is why the court has articulated in recent jurisprudence that we must provide a rational explanation. That is all. We have to provide a rational explanation. I do not believe that is asking too much of myself and the Government of Canada in the name of the independence of the judiciary.

The test is one of simple rationality, that is all. If I cannot offer a rational explanation, then I think someone should be raising some serious questions about how we, as a government, are exercising our power in relation to the judiciary. Therefore, I have no problem with the fact that the Supreme Court has said — and has made it quite plain — that it is for the Parliament of Canada to set the compensation and benefits for federally-appointed judges in this country and that there is a process in place through the now quadrennial commission, which is an exemplary process. It is the first quadrennial commission and we will learn from it. I think it is an exemplary process in terms of ensuring objectivity, effectiveness and increasing public confidence in the fact that the judiciary is independent.

I have no problem with the fact that the recommendations of the commission are reported to me. They are not binding upon me. After due deliberation of the commission, after hearing from many witnesses, judges, the government and any other interested party, if I am to refuse their recommendations, it is not asking too much, in a democracy which is committed to an independent judiciary, to expect me to at least meet the test of simple rationality. Otherwise, we should all have serious questions in terms of what we are about.

Senator Cools: I rise on a point of order. The minister says "we" quite often. Could she clarify if she is speaking of "we" the government or "we" the Parliament? I am sorry to cut you off, Senator Beaudoin, but this is making the minister's remarks unclear and hard to follow.

Ms McLellan: The power in section 100 is given to the Parliament of Canada. However, the recommendations from the commission are presented to me. As Minister of Justice, I am then charged with the responsibility of bringing either those recommendations or modifications to the floor of the House of

répond par l'affirmative, je n'ai plus aucun problème. Toutefois, que se passe-t-il si les motifs ne sont pas acceptés par la branche judiciaire de l'État?

Le sénateur Cools: On mettra la ministre de la Justice en prison.

Mme McLellan: Bien évidemment, on pense aux moyens de protéger l'indépendance de la justice contre une ingérence inacceptable du gouvernement, des responsables élus. Nous en avons malheureusement des exemples dans le monde. On en parle quotidiennement dans nos journaux. Il nous faut maintenir un certain équilibre.

De toute évidence, l'article 100 de la Loi constitutionnelle de 1867 confère au Parlement le pouvoir de fixer les salaires et les indemnités des juges. C'est en soi un pouvoir dont on peut abuser, et c'est pourquoi les tribunaux ont récemment établi une jurisprudence aux termes de laquelle il nous faut donner une explication rationnelle. Ça s'arrête là. Nous devons donner une explication rationnelle. Je ne pense pas que ce soit trop me demander ou trop exiger du gouvernement du Canada au nom de l'indépendance de la justice.

Le critère se limite à la rationalité des arguments, c'est tout. Si je ne suis pas en mesure de donner une explication rationnelle, je pense que l'on est alors fondé à se demander sérieusement de quelle manière, en tant que gouvernement, nous exerçons notre pouvoir vis-à-vis de la magistrature. Je ne vois donc aucun inconvénient à ce que la Cour suprême ait déclaré — et elle l'a précisé bien clairement — qu'il appartient au Parlement du Canada de fixer la rémunération et les indemnités des juges nommés par le gouvernement fédéral dans notre pays et qu'il existe désormais une procédure servant de modèle mise en place par la commission quadriennale actuelle. C'est notre première commission quadriennale et nous devons en tirer les enseignements. Je considère que c'est une procédure qui doit servir de modèle pour garantir l'objectivité et l'efficacité d'un système bénéficiant d'une confiance accrue du public lorsqu'il s'agit de garantir l'indépendance de la justice.

Je ne vois aucun inconvénient à ce que les recommandations de la commission me soient transmises. Elles ne m'engagent pas. Une fois que la commission a dûment délibéré, que l'on a entendu les nombreux témoins, les juges, les représentants du gouvernement et toute autre partie intéressée, si je dois refuser ses recommandations, ce n'est pas trop exiger, dans une démocratie qui s'engage à respecter l'indépendance de la justice, que de me demander au moins de donner des explications rationnelles. Sinon, il faudrait sérieusement se demander ce que nous faisons.

Le sénateur Cools: J'invoque le Règlement. La ministre dit très souvent «nous». Pourrait-elle nous préciser ce qu'elle entend par «nous», le gouvernement ou le Parlement? Excusez-moi de devoir vous interrompre, sénateur Beaudoin, mais cela embrouille les propos de la ministre, qui sont difficile à suivre.

Mme McLellan: Les pouvoirs conférés par l'article 100 le sont au Parlement du Canada. Toutefois, les recommandations de la commission me sont présentées à moi. En ma qualité de ministre de la justice, j'ai alors la responsabilité de faire état de ces recommandations ou de leurs modifications devant la Chambre

Commons and the Senate — the Parliament of Canada. I, as I am doing here today, make my case on behalf of the Government of Canada to the parliamentarians, both elected members and senators, as to why I believe that which I am proposing in Bill C-12 meets the test of simple rationality and protects the fundamental principle of the independence of the judiciary.

The Chairman: The House of Commons has agreed with you because it has passed the bill.

Ms McLellan: Yes.

Senator Beaudoin: When you speak of the test of rationality, I agree with you. In other words, it is a burden of evidence.

Ms McLellan: That is right.

Senator Beaudoin: You must establish why. However, when it is done, the very last word, at the end, is Parliament's.

Ms McLellan: Yes.

Senator Beaudoin: If it is that, then I agree entirely.

Senator Andreychuk: You have said that the commission is rather new and we need to track it. Are you satisfied that you have struck the right balance in that there are those who need to understand the legal system and the judicial system as well as the interests of the public at large? Coming from Saskatchewan, I am mindful that we have had this debate with the provincial commission. Sometimes public confidence is eroded because people think the commission places too much emphasis on the needs of judges, as opposed to weighing the needs of the public. Do you think this bill reflects the fact that the commission has struck the right balance between public representation and judicial representation?

Ms McLellan: I do, yes, and not only in terms of the membership of the commission. After all, we appoint one member to the commission as does the judiciary and those members agree on an independent chair.

In its work the commission has struck the right balance. If that were not the case, I would not be accepting the recommendations which I have accepted.

We testified before the commission, as did judges and others. They have the ability to call upon expert evidence in a wide range of areas around compensation and benefits.

Let me reiterate that I think the criterion that the Senate asked us to include in the legislation establishing the quadrennial commission have become hallmarks. If you like, they are the first place to which the commission looks in terms of a list of very important criteria which we must take into account. Those criterion are about balancing the public interest and the interest of the judiciary. Of course it is in the public interest to have a fairly compensated judiciary which is not subject to influence by anyone

des communes et devant le Sénat — c'est-à-dire devant le Parlement du Canada. En ce moment, je suis en train de justifier mon action, au nom du gouvernement du Canada, devant les parlementaires, que ce soit les membres élus de la Chambre ou les sénateurs, en leur donnant les raisons pour lesquelles je considère que ce que nous proposons dans le projet de loi C-12 est tout simplement rationnel et protège le principe fondamental de l'indépendance de la justice.

La présidente: La Chambre des communes a été d'accord avec vous puisqu'elle a adopté le projet de loi.

Mme McLellan: Effectivement.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous parlez d'un critère de rationalité, je suis d'accord avec vous. Autrement dit, c'est le fardeau de la preuve.

Mme McLellan: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Vous devez établir les raisons. Toutefois, lorsque cela est fait, le tout dernier mot appartient finalement au Parlement.

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: S'il en est ainsi, je suis alors tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez déclaré que la commission est assez récente et qu'il nous faut en suivre le cheminement. Êtes-vous convaincue d'être parvenue au bon équilibre entre la nécessité, d'une part, de comprendre notre système légal et les besoins de justice et, d'autre part, de tenir compte des intérêts du public en général? Je viens de la Saskatchewan et je n'oublie pas que nous avons eu ce débat au sujet de la commission provinciale. Parfois, on perd la confiance du public parce que la population croit que la commission tient trop compte des besoins des juges par opposition aux besoins de la société. Estimez-vous que ce projet de loi traduit le fait que la commission a trouvé un bon équilibre entre la représentation du public et la représentation de la magistrature?

Mme McLellan: Oui, effectivement, et pas seulement pour ce qui est de la composition de la commission. Après tout, nous nommons un membre au sein de la commission et la magistrature en nomme un autre, les deux s'entendant pour nommer un président indépendant.

Dans ses travaux, la commission est parvenue à un bon équilibre. Si ce n'était pas le cas, je n'accepterais pas les recommandations que j'ai acceptées.

Nous avons témoigné devant la commission, de même que les juges et d'autres intervenants. Elle a eu la possibilité de faire venir des témoins experts sur un grand nombre de sujets touchant la rémunération et les prestations.

Je vous répète qu'à mon avis les critères que le Sénat nous a demandés d'établir dans la loi qui a créé la commission quadriennale sont devenus des modèles. Si vous voulez, c'est la première chose que considère la commission lorsqu'elle veut tenir compte des éléments importants. Ces critères exigent que l'on maintienne l'équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt de la magistrature. Bien entendu, il est dans l'intérêt général d'avoir une magistrature suffisamment bien rémunérée pour que personne

in government. Those criterion speak to that balance you are addressing.

If you have read the report, I think the quadrennial commission has done an outstanding job. They have flagged areas for us in which more work has to be done. We agree, as do the judges, that more work needs to be done. We will do that work. It is early days, but my sense of this process is that it is one which Canadians can look to with confidence and say, "Whether we agree with the exact amount is not what is important. What is important is that there is a process which is objective, effective and free from any perception of influence by government in its deliberations."

Canadians do not talk about it every day, but when you push Canadians about the things they value the most, it is interesting to note that the institution in which most Canadians have the greatest confidence is the Supreme Court of Canada. One of the reasons for that is it is perceived to be objective, effective and free from undue influence by government. It only gets that way if we respect the principle of judicial independence.

Senator Andreychuk: I wanted to touch on another area, of which I am very supportive. I refer to the issue of judicial independence. Judges have now become a very important part of the reform process and of development around the world. I am supportive because, in the work that I do in the foreign policy area, the rule of law and good governance are the first areas that are considered. As you have pointed out, if there is not an independent judiciary, nothing else occurs.

It appears that most of the money for these projects comes from CIDA or the Department of Foreign Affairs and International Trade, as I understand it. It has been an evolving thing which is negotiated with other countries. I have been somewhat concerned that there is a close linkage with the operations of CIDA. Have you looked at whether there is a better way of funding these initiatives? Is it not time to examine them globally to ensure that the independence of the judiciary is respected from our point of view?

While extra salary for going abroad is not given, the opportunities are an incentive to the judiciary and play into its growth. I wonder whether you, the minister in charge of CIDA and the Minister of Foreign Affairs, Mr. Manley, have ever discussed an evaluation of the process of how these projects arise, how they are administered and whether they respect, to the greatest extent, the independence of the judiciary.

Ms McLellan: We have not done a formal review, but I would answer yes to the last of the issues you raise, in terms of respect for the independence of the judiciary.

You are right that most of these projects are funded through CIDA. The proposals are carefully reviewed, obviously, from

au sein du gouvernement ne puisse l'influencer. Ces critères renvoient à l'équilibre dont nous parlons.

Si vous avez le rapport, vous savez comme moi que la commission quadriennale a fait un travail exceptionnel. Elle nous a signalé les domaines dans lesquels il convient effectuer d'autres études. Nous sommes d'accord avec les juges pour dire que d'autres études s'imposent. Nous le ferons. Il est encore tôt, mais j'ai l'impression que la population canadienne pourra se repencher à l'avenir sur cette procédure et dire en toute confiance: «Que nous soyons d'accord ou non sur le montant exact est sans importance. L'important, c'est que nous disposions d'un mécanisme objectif, efficace et que l'on ne puisse soupçonner d'être influencé par le gouvernement lorsque des décisions sont prises.»

Les Canadiens n'en parlent pas au quotidien, mais lorsqu'on les incite à parler et lorsqu'on leur demande quelles sont les institutions qu'ils chérissent le plus, on relève avec intérêt que c'est à la Cour suprême du Canada qu'ils font le plus confiance. Cela s'explique entre autres par le fait qu'on la perçoit comme étant objective, efficace et libre de toute ingérence de la part du gouvernement. On n'arrive à ce résultat que lorsqu'on respecte le principe de l'indépendance de la justice.

Le sénateur Andreychuk: Je voulais aborder une autre question qui me tient à coeur. Je veux parler de l'indépendance de la justice. Les juges jouent désormais un rôle important dans les mécanismes de réforme et de développement dans le monde. J'y suis très favorable parce que dans le cadre de l'action que je mène en matière de politique étrangère, l'état de droit et le bon gouvernement sont les premiers sujets à considérer. Comme vous l'avez signalé, sans indépendance de la justice, rien n'est possible.

Il semble, si j'ai bien compris, que la majeure partie des crédits affectés à ces projets proviennent de l'ACDI ou du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. C'est une situation en constante évolution qui fait l'objet de négociations avec les autres pays. Je suis quelque peu préoccupée par les liens étroits qui existent avec les activités de l'ACDI. Avez-vous envisagé de meilleurs moyens de financer ces initiatives? N'est-il pas temps de les réexaminer globalement pour nous assurer que l'indépendance de la justice est respectée de notre point de vue?

Aucune augmentation de salaire n'est attachée au fait d'aller à l'étranger, mais les possibilités qui s'ouvrent dans ce cas motivent les juges et favorisent le développement de ces projets. Je me demande si en tant que ministre responsable de l'ACDI vous avez déjà envisagé avec M. Manley, le ministre des Affaires étrangères, une évaluation de la procédure qui donne naissance à ces projets, de la façon dont ils sont administrés et de la mesure dans laquelle ils respectent, le plus possible, l'indépendance de la justice.

Mme McLellan: Nous avons procédé à un examen officiel, mais je répondrai par l'affirmative à la dernière question que vous soulevez, soit celle qui a trait à l'indépendance de la justice.

Vous avez raison de dire que la plupart de ces projets sont financés par l'entremise de l'ACDI. Les propositions sont

CIDA's point of view, to ensure they are within its mandate and that the program proposal is effective.

There is another key consideration. As I know from my own experience visiting countries around the world, we could be in dozens of countries helping to educate judges and to build the culture of respect for the rule of law and the independence of the judiciary. Our judges are, without a doubt, viewed in most developing and Third World nations as the most ethical and to be full of integrity in terms of helping other countries struggling with these fundamental principles to come to grips with how one can do that. It is a slow and incremental process and, as we have seen recently in some countries, there are as many steps backward as there are forward in our goal to create functioning democracies and respect for the rule of law and an independent judiciary.

The demands are great on our judiciary to participate around the world. Obviously, the first and most important obligation is to serve as judges here at home and judges are very mindful of that.

People also need to keep in mind that some opportunities to go abroad and participate are dangerous for our judges. There are countries, which I will not name, to which our judges go where one has serious questions about their physical security.

I have tremendous respect for these judges. I have no fear that the judges who participate in these programs are somehow getting any benefit that is unfair to other judges. In fact, I applaud the judges who go around the world, some of whom go into difficult situations to bring the message of the importance of the rule of law and an independent judiciary.

We are lucky in this country, as we know, and the reality of even having judges visit some other jurisdictions is one fraught with security issues that we do not live with every day.

Senator Andreychuk: It is for that reason it is extremely important. The judges who are doing this should be commended.

My concern is that the development of these projects is within the domain of CIDA. I have wondered whether it is time to examine this with a different approach. We talk about the independence of the judiciary, but then it is the government that determines whether judges will go to a particular country.

Ms McLellan: No, it is the chief justices. It is absolutely not the government.

Senator Andreychuk: I refer not to the selection, but to the project itself.

Ms McLellan: The judges will determine whether a project is one in which it is appropriate for the judiciary to participate. They do not have to participate in any of these projects if they believe it is inappropriate and incompatible with their role. That is absolutely clear.

Senator Andreychuk: What I have seen are more demands, as you put it, than the projects proposed. Therefore, the selection of

évidemment examinées avec soin, du point de vue de l'ACDI, pour s'assurer qu'elles correspondent bien à son mandat et que les programmes envisagés sont efficaces.

Il y a une autre considération essentielle. Je sais par expérience, après avoir visité différents pays dans le monde, que nous pourrions être appelés dans des dizaines de pays à former les juges et à bâtir une culture fondée sur le respect de l'état de droit et de l'indépendance de la justice. Nos juges sont, sans l'ombre d'un doute, considérés dans la plupart des pays en développement et du tiers monde comme les plus respectueux de l'éthique et les plus intègres lorsqu'il s'agit d'aider des pays tiers qui ont du mal à faire respecter ces principes fondamentaux. C'est une opération lente et progressive et, comme nous l'avons vu récemment dans certains pays, il y a autant de reculs que de pas en avant qui sont faits sur la voie de l'institution de démocraties en action et du respect de l'état de droit et de l'indépendance de la justice.

On réclame de toute part nos juges pour participer à ce genre d'opération dans le monde. Bien évidemment, nos juges ont avant tout l'obligation de servir ici, chez nous, et ils en sont très conscients.

Il ne faut pas oublier non plus que certains choix de carrière et certaines interventions à l'étranger présentent des dangers pour nos juges. Il y a des pays, que je ne nommerai pas, dans lesquels on peut craindre fortement pour la sécurité physique de nos juges.

J'ai un énorme respect pour ces juges. Je n'ai pas peur que les juges qui prennent part à ces programmes en retirent des avantages indus par rapport aux autres juges. En fait, je félicite les juges qui se déplacent dans le monde entier, certains d'entre eux ayant bien de la difficulté à faire comprendre toute l'importance du respect de l'état de droit et de l'indépendance de la justice.

Nous avons de la chance dans notre pays, vous le savez, et lorsque nos juges se rendent dans d'autres juridictions, ils se heurtent à des réalités et à des problèmes de sécurité qui ne font pas partie de notre vie quotidienne.

Le sénateur Andreychuk: C'est pour cela que c'est extrêmement important. Les juges qui le font doivent être félicités.

Ce qui m'inquiète, c'est que la mise en oeuvre de ces projets relève de l'ACDI. Je me demande s'il ne serait pas temps de reconsidérer cette démarche. Nous parlons d'indépendance de la justice, mais là c'est le gouvernement qui détermine dans quelle mesure des juges vont se rendre dans tel ou tel pays.

Mme McLellan: Non, ce sont les juges en chef. Ce n'est absolument pas le gouvernement.

Le sénateur Andreychuk: Je ne parle pas du choix des juges, mais de celui du projet lui-même.

Mme McLellan: Ce sont les juges qui vont déterminer dans quelle mesure un projet justifie l'intervention de la magistrature. Ils ne sont pas tenus de participer à un projet quelconque s'ils estiment qu'il n'est pas adapté et qu'il est incompatible avec leur rôle. Ça ne fait aucun doute.

Le sénateur Andreychuk: J'ai constaté qu'il y avait plus de demandes, comme vous l'indiquez, que de projets proposés. Par

which projects go ahead sometimes is the function of the money and the overall objectives of CIDA in a particular country.

Ms McLellan: That is fair. The projects must fit within the overall mandate of CIDA in a given country. However, the judiciary does not and will not participate in any project that it believes is incompatible with its independence, or its role as judges.

Senator Joyal: There are two points that I would to propose to you this morning. The first point is in relation to the independence of judges. I have the impression from reading some judgments on very debated issues, especially those related to the Charter of Rights and Freedoms, where public opinion is divided either on moral grounds, on a regional basis or on sociological issues, that governments — and I do not single out the Canadian government or a particular provincial government — have a tendency to defer what could be policy decisions to the court. That tendency has given to the court, in the eyes of Canadians, a role which is perceived to be "judicial activism" or "political activism." If we want to be fair to the judiciary, we must recognize that.

I do not want to refer to a particular case. There are cases currently before the court that come immediately to mind. However, there is no doubt in my mind that this happens. To what extent are we responsible, or share responsibility by vesting the court with initiatives that could be settled by governments that live up to their principles? Would you care to comment?

Ms McLellan: You raise a very interesting point. We are all aware of the assertion that sometimes a government might leave a question to the court that could be resolved through consultation and either legislation or regulations or programming decisions.

At the end of the day, speaking from my own experience, in difficult areas, especially in the criminal justice system, what you do is engage on those difficult issues. You consult broadly. After having identified the problem and having consulted broadly with key stakeholders and interested individuals, you put together a response.

Whether it is a legislative response or a programmatic response, you put together the best response you can that you believe deals with the identified problem and is in keeping with our fundamental values, be those reflected in the charter or elsewhere. You move forward with that.

At some point, might someone challenge that? Of course, that is a normal part of our functioning democracy. It is the right of individuals or groups to seek review of decisions that I might make or that the government makes and that, ultimately, Parliament makes. Most of the decisions that are reviewed are the decisions of Parliament, if one is considering legislation.

conséquent, le choix des projets qui vont être mis en oeuvre dépend parfois des crédits alloués et des objectifs d'ensemble de l'ACDI dans un pays donné.

Mme McLellan: C'est bien normal. Les projets doivent cadrer avec le mandat global de l'ACDI dans un pays donné. Toutefois, la magistrature ne participera pas à un projet qu'elle estime incompatible avec son indépendance ou avec son rôle de juge.

Le sénateur Joyal: Il y a deux questions que je veux évoquer avec vous ce matin. La première a trait à l'indépendance des juges. J'ai l'impression en lisant certains jugements sur des questions très controversées, notamment celles qui ont trait à la Charte des droits et libertés, où l'opinion publique est divisée sur des questions de morale, d'appartenance régionale ou de milieux sociologiques, que les gouvernements — et je n'accuse pas en particulier le gouvernement canadien ou un gouvernement provincial déterminé — ont tendance à se décharger sur la Cour suprême de décisions que l'on pourrait qualifier de politiques. Cette tendance a donné à la cour, aux yeux des Canadiens, un rôle qui est perçu comme étant de «l'activisme judiciaire» ou de «l'activisme politique». Pour être juste envers le pouvoir judiciaire, il faut le reconnaître.

Je ne me réfère à aucune affaire en particulier. Il y a plusieurs affaires dont est saisie actuellement la cour qui viennent immédiatement à l'esprit. Toutefois, il est évident, à mon avis, que c'est ce qui se passe. Dans quelle mesure sommes-nous responsables ou partageons-nous cette responsabilité en confiant à la cour un rôle dont devraient s'acquitter les gouvernements s'ils appliquaient leurs principes? Qu'en pensez-vous?

Mme McLellan: Cette question est très intéressante. Nous savons tous que l'on reproche parfois au gouvernement de soumettre une question à la cour alors qu'elle aurait pu être résolue par la voie de la consultation ou encore en légiférant, en adoptant des règlements ou en programmant des décisions.

Au bout du compte, si j'en crois ma propre expérience sur des questions délicates, notamment en matière de justice pénale, on finit par prendre ses responsabilités sur ces problèmes épineux. On consulte largement. Après avoir défini le problème et largement consulté toutes les parties prenantes et les personnes intéressées, on propose une solution.

Qu'il s'agisse d'une solution législative ou d'un programme administratif, on s'efforce de trouver la meilleure solution pour répondre au problème posé sans renier ses principes fondamentaux, que l'on trouve dans la charte ou ailleurs. On passe alors à l'application.

À un moment donné, est-ce qu'il va y avoir une contestation en justice? Bien entendu, cela fait normalement partie intégrante d'une démocratie en action. Les particuliers et les groupes ont le droit d'obtenir le contrôle judiciaire des décisions que je peux prendre, que le gouvernement peut prendre et, finalement, que peut prendre le Parlement. La plupart des décisions qui font l'objet d'un contrôle judiciaire sont des décisions du Parlement lorsqu'on parle de législation.

I do not think that is passing the buck. An expression that is sometimes used by the media and others is that government is passing the buck to the courts. In most cases we act thoughtfully. That does not mean that in 100 per cent of those cases of action, be they legislative or programmatic, that the court will ultimately agree with our course of action or the balance we have struck. That is a key role for the judiciary and a key part of our democracy. That indicates, as far as I am concerned, that our democracy is functioning appropriately.

There are certain questions that I believe should not be carelessly referred to a court under the reference power. The court has cautioned government, in relation to the use of the reference power, where a government might have a tendency to refer inappropriate questions from time to time. The Supreme Court has clarified for us, in reaction to things like Senate references and other cases, how that power is to be used. Therefore, I do not believe that power has been abused or will be abused — I would hope not — by any government in the future. I believe the court is doing that which it is constitutionally empowered to do and we do that which we are constitutionally empowered to do.

Professor Hogg, the Dean of Osgoode Hall Law School talks about this. I like the way he talks about this, although there are those who have criticized him for his words. He sees the matter in terms of a dialogue between the legislature or Parliament and the courts. There is an ongoing dialogue between these two important branches of our democracy.

That is a long answer to say that I would hope that governments do not refer inappropriate questions to the courts. I do not believe that we do.

The Chairman: I suspect that the Minister of Justice may have been reading some of the speeches made in the Senate lately.

Senator Joyal: Thank you for your proposal of reflection. This is what it is at this point. It is important that we realize that the independence of the judiciary is a complex matter. In all humbleness, I do not think we can approach the service of the principle by one single avenue. There are many avenues of government decisions or non-decisions that drag the court into political debate.

I will not use much time because I have a series of questions dealing with certain provisions of the bill.

However, the dialogue is a very confusing concept between the judiciary and Parliament. It could raise and maintain the confusion.

As Parliamentarians, we have a responsibility to maintain the strict neutrality of the court. When parliaments make decisions, they have impact on the neutrality and the independence of the judiciary. I am always cautious about the word "dialogue" between the two branches because we know that dialogue means two persons who are at par, or who have a certain balance in terms of their status so they can maintain a relationship that is fair.

Je ne pense pas que ce soit là se décharger de ses responsabilités. On dit souvent dans les médias et ailleurs que le gouvernement se décharge de ses responsabilités sur le dos des tribunaux. Dans la plupart des cas nous agissons après avoir bien réfléchi. Cela ne veut pas dire qu'à chaque fois qu'il y a une contestation en justice de ces lois ou de ces programmes, les tribunaux vont être automatiquement d'accord avec les mesures prises ou l'équilibre auquel nous sommes parvenus. C'est une attribution essentielle de la magistrature et un élément essentiel de notre démocratie. Cela nous montre, à mon point de vue que notre démocratie fonctionne bien.

Il y a certaines questions qui, à mon avis, ne doivent pas être confiées sans réfléchir à un tribunal en vertu du pouvoir de renvoi. La cour a incité le gouvernement à la prudence en ce qui a trait à l'utilisation du pouvoir de renvoi lorsque celui-ci pourrait avoir tendance à lui renvoyer indûment certaines questions à l'occasion. La Cour suprême nous a précisé, en réagissant par exemple aux renvois faits par le Sénat et à d'autres affaires, comment il convient d'utiliser ce pouvoir. Par conséquent, je ne pense pas que l'on ait abusé de ce pouvoir ni qu'à l'avenir — il faut l'espérer — un gouvernement quelconque n'en abuse. Je pense que la cour agit conformément aux pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution et que c'est la même chose en ce qui nous concerne.

Le professeur Hogg, doyen de l'École de droit d'Osgoode Hall, traite de la question. J'aime la façon dont il en parle, même si certains ont critiqué le vocabulaire qu'il emploie. Il considère qu'il doit y avoir un dialogue entre le pouvoir législatif, le Parlement, et les tribunaux. Il y a un dialogue constant entre ces deux branches importantes de notre démocratie.

Voilà une longue réponse pour dire que j'espère que les gouvernements ne renvoient pas indûment des questions à l'examen des tribunaux. Je ne pense pas que ce soit le cas.

La présidente: J'ai bien l'impression que la ministre de la Justice a lu certains des discours qui ont été prononcés récemment au Sénat.

Le sénateur Joyal: Merci pour votre projet de réflexion. C'est ce dont il s'agit pour l'instant. Il est important que nous comprenions que l'indépendance de la justice est une question complexe. En toute humilité, il me faut reconnaître que l'on ne peut aborder la question par un seul bout. Il y a bien des décisions ou des non-décisions du gouvernement qui lancent la cour dans l'arène politique.

Je ne vais pas m'attarder sur le sujet parce que j'ai une série de questions à poser au sujet de certaines dispositions du projet de loi.

Néanmoins, la notion de dialogue entre le pouvoir judiciaire et le Parlement est très confuse. Elle pourrait encore ajouter à la confusion.

En tant que parlementaires, il nous incombe de faire respecter la stricte neutralité de la cour. Lorsque les parlements prennent des décisions, elles ont des répercussions sur la neutralité et l'indépendance de la justice. Je suis toujours prudent lorsqu'on parle de «dialogue» entre deux branches du gouvernement parce que nous savons que pour dialoguer il faut que les deux parties soient placées sur un pied d'égalité ou qu'il y ait une commune

I am not sure that constitutional principle should be interpreted in that way. I do not wish to push more on this, but I am grateful for your proposal of reflection. We will have an opportunity to return to that.

My second point would be to raise the issue of criteria. I thank you for recognizing that the Senate amended what is now the compensation act to ensure that there would be criteria.

When I read the report and responses to the report I noticed that the government originally proposed an increase of 5.6 per cent or 5.7 per cent. The recommendation of the judges was in the vicinity of 26 per cent. In other words, the step was very high. It seemed to me that if there is a need for criteria, this would be a clear illustration of that need. When there is a fraction of difference, we can always argue about a comma or a period, but when the gap is that wide, it means that there are two very different ways of seeing the same issue.

When the government made the proposal of a 5 per cent increase, which of the criteria did the government have in mind that seems not to have been taken into account by the other proposal that came to 26 per cent? Why is there so much of a gap?

Ms McLellan: I cannot comment on why the judiciary made the proposal it made. It would be singularly inappropriate for me to do so. The commission has evaluated both proposals and reached a figure that we ultimately thought was fair and acceptable to us. Hence we have Bill C-12.

In terms of our proposal, we felt that it was fair. We felt that it reflected the importance of financial security and provided sufficient financial security to the judges. We felt that it was sufficient to attract outstanding candidates, to look at some of the criteria that are set out here. Overall, we thought it reflected, in the larger Canadian context, a fair approach.

As you have indicated, we have a commission that assesses these things. The judges had quite different views in terms of some of these issues and that is their right. That is why we have a commission. The commission looks at those criterion and other things and brings into play whatever expert evidence it wants in terms of pensions and compensation packages, the private sector versus the public sector and so on, all within the context of maintaining the important principle of the independence of the judiciary. It reached its result. Obviously we, as the government, respect that — otherwise we would not have brought forward what we have in the form of Bill C-12.

I cannot comment on why the judges made their submission.

mesure entre leurs statuts respectifs de façon à ce qu'elles puissent avoir une relation équilibrée.

Je ne suis pas sûr que l'on puisse interpréter de cette manière nos rapports constitutionnels. Je ne veux pas me lancer davantage sur le sujet, mais je vous remercie de votre projet de réflexion. Nous aurons la possibilité d'y revenir.

Je voudrais aborder maintenant la question des critères. Je vous remercie d'avoir reconnu que le Sénat avait amendé ce qui est devenu la Loi sur la rémunération afin de s'assurer que l'on établisse certains critères.

Lorsque j'ai lu le rapport et les réponses qui y ont été apportées, j'ai remarqué que le gouvernement avait à l'origine proposé une augmentation de 5,6 ou de 5,7 p. 100. La recommandation des juges était de l'ordre de 26 p. 100. Autrement dit, le décalage était très grand. Il m'apparaît que cela illustre bien la nécessité de disposer de certains critères. Lorsque les divergences sont mineures, on peut toujours discuter sur des points ou sur des virgules, mais lorsque le fossé est de cette ampleur, il faut en déduire qu'il y a deux façons très différentes de considérer le même problème.

Lorsque le gouvernement a proposé une augmentation de cinq pour cent, quels sont les critères dont il a tenu compte et que n'a pas considéré l'autre partie lorsqu'elle a proposé une augmentation de 26 p. 100? Pourquoi un tel fossé?

Mme McLellan: Je ne peux pas vous dire pour quelle raison la magistrature a fait cette proposition. Ce serait tout à fait déplacé de ma part. La commission a évalué les deux propositions et en est arrivée à un chiffre que nous avons finalement jugé équitable et acceptable. C'est pourquoi vous avez devant vous le projet de loi C-12.

Quant à notre proposition, nous l'avons jugée équitable. Nous avons estimé qu'elle rendait compte de l'importance de la sécurité financière et qu'elle procurait une sécurité financière suffisante aux juges. Pour reprendre certains critères établis, nous avons considéré qu'elle était suffisante pour attirer des candidats de l'extérieur. Globalement, nous l'avons jugée équitable dans le cadre plus large du Canada.

Comme vous l'avez indiqué, nous avons une commission qui se charge d'évaluer ce genre de choses. Les juges, comme c'est leur droit, avaient une opinion tout à fait différente sur certaines de ces questions. C'est pourquoi nous avons une commission. La commission se penche sur ces critères et sur différents éléments et fait appel à tous les témoignages d'experts dont elle a besoin pour ce qui est des mécanismes de pension et de rémunération, des comparaisons pouvant être faites entre le secteur privé et la fonction publique, etc., le tout en respectant le principe fondamental de l'indépendance de la justice. Voilà le résultat de ses délibérations. En tant que gouvernement, il est évident que nous respectons sa décision — sinon nous n'aurions pas déposé cette proposition sous la forme du projet de loi C-12.

Je ne peux pas commenter les raisons pour lesquelles les juges ont présenté ainsi leur dossier.

The Chairman: I will just tell everyone that we will be having the members of commission before us.

Ms McLellan: They would be able to provide you with their assessment.

Senator Joyal: I understand that the department has taken the initiative of developing a database on the salaries or professional fees that average lawyers, in various regions of Canada, in different types of law that are practised in this country, to ensure that the salaries of judges are, to a point, a reflection of the scales of salaries, of compensation in law firms. Where is the department on that? What kind of progress have you made on this point? A fundamental element is to establish the scale. After that, you can always discuss the indexed cost of living increase and that sort of thing. Fundamentally, there is no doubt that the salaries and compensation of judges must take that into account.

Ms McLellan: That was one of the things the commission talked about. In the quadrennial report, you will notice that it calls upon us to do more research, which I think is very important. We have committed to do that research. Part of it is to try to get a better handle on private sector salaries which, interestingly, is not easy information to collect because, as you have identified yourself, senator, there are many variables.

We want to collect as much data as possible and provide it to the commission to determine if it meets their purposes or if more data is needed. In collecting the data, we want to check with law societies and others to ensure that we are being fair in the kind of data that we are collecting.

The commission itself has flagged that the entire notion of average private sector salary for a lawyer is a problematic one. Probably at that level of generality, one might question how useful that data is.

One must consider an average salary for a big law firm in Toronto as opposed to a boutique law firm, as well as average salaries in Edmonton and Vegreville. We have to do a lot of work. We have just begun, in terms of obtaining this type of information. It is very important.

As you know, senator, some suggest that those who are the most experienced, at the very top of their profession, sometimes will not put their names forward because the financial sacrifice is too great. We have a certain view on that, as a government, but we must ensure that we have information, which the commission can use and which is acceptable to us and others, in terms of helping the commission inform any future decisions it makes around what is reasonable compensation.

Senator Joyal: I take it that your system for this has not been developed thus far.

La présidente: Je tiens simplement à dire à toutes les personnes présentes que les membres de la commission viendront comparaître devant notre comité.

Mme McLellan: Ils pourront vous expliquer comment ils en sont arrivés à leur décision.

Le sénateur Joyal: Je crois savoir que le ministère a pris l'initiative d'élaborer une base de données sur les salaires ou les honoraires professionnels que touchent en moyenne les avocats, dans les différentes régions du Canada, dans les différents domaines du droit pratiqués dans notre pays, pour s'assurer que les salaires des juges reflètent jusqu'à un certain point le barème des salaires ou de la rémunération versés dans les cabinets juridiques. Où en est le ministère à ce sujet? Quels sont les progrès que vous avez faits jusqu'à présent? À la base, il faut établir un barème. Après ça, vous pouvez toujours discuter de l'indexation à l'augmentation du coût de la vie et d'autres éléments de cet ordre. Fondamentalement, il est indéniable que les salaires et la rémunération des juges doivent tenir compte de ce genre de choses.

Mme McLellan: C'est l'une des questions qu'a abordées la commission. Dans son rapport quadriennal, vous remarquerez qu'elle nous demande de faire davantage de recherches, ce qui me paraît très important. Nous nous sommes engagés à faire ces recherches. Cela revient en partie à nous familiariser davantage avec les salaires versés dans le secteur privé ce qui, en passant, est une information qui n'est pas facile à recueillir étant donné que, vous l'avez dit vous-même, sénateur, il y a de nombreux paramètres.

Nous voulons recueillir un maximum de données et les fournir à la commission afin de savoir si cela répond à ses besoins ou s'il faut s'informer davantage. Lors du recueil de ces données, nous tenons à faire des vérifications auprès des associations du barreau et d'autres parties prenantes afin de nous assurer que les données recueillies ne sont pas faussées.

La commission elle-même nous a avertis que le principe même du salaire moyen d'un avocat dans le secteur privé était d'un maniement délicat. On peut même se demander quelle peut être l'utilité de données aussi générales.

Il faut rapprocher le salaire moyen d'un grand cabinet d'avocats de Toronto par opposition à un cabinet artisanal, de même que les salaires moyens payés à Edmonton ou à Vegreville. Un gros travail reste à faire. Nous ne faisons que commencer à recueillir ce genre d'information. C'est très important.

Vous le savez, sénateur, il y a des gens qui vont vous dire que les avocats les plus expérimentés, les plus haut placés, refusent souvent d'avancer leur candidature parce que le sacrifice financier est trop grand. Nous avons notre opinion à ce sujet, en tant que gouvernement, mais nous devons nous assurer d'avoir une information qui soit acceptable pour nous comme pour les autres, que la commission puisse utiliser et qui l'aide à prendre à l'avenir les décisions qui lui incombent pour que la rémunération des juges soit raisonnable.

Le sénateur Joyal: J'en conclus que vous n'avez pas encore élaboré ce système.

Ms McLellan: No, we are just beginning this. The quadrennial commission, as I said, rightly pointed out that greater information and more research needed to be done. This is not without its difficulties, as the law societies and others will tell you, in terms of what you are actually getting at and how you pull it together so that it makes reasonable comparisons and help inform the bench.

Another issue that you may have noticed that the commission talks about is how one quantifies quality-of-life issues. This is something that subsequent commissions will want to review. They will want to compare quality-of-life issues, the benefits and otherwise of the members of the federal judiciary in comparison with the benefits and quality-of-life issues around, for example, being a senior member of the bar, which are quite considerable. These are also important issues that the commission has identified in terms of our need for more information.

Senator Grafstein: I wish to commend the minister on the excellent balance she has struck in accepting the recommendations of the commission. I think they are fair. I think they do support the essence of the bill, which is the economic viability, independence and health of the judiciary. I think you have struck an appropriate balance. I am confident that there will be very strong, if not overwhelming support for the measures in the bill.

You and I, minister, have disagreed about the role of the judiciary from time to time, in particular in terms of how we should designate the judiciary, what we see as the role of parliamentary supremacy, what words we use and how judges should exercise judicial restraint. That is for another time.

I will ask you only one short question. It has come to my attention in recent years that a number of very capable counsel who, when they reach the age of 60 in their law firms, move toward retirement. They are still capable and intelligent. They have a huge amount of experience but, because of the limitations of age, it means that a whole resource, on a very cost-effective basis, is lost to the community. Has the minister given any consideration to examining the appointment process so that people over 60 years of age can be appointed? I think that is a cost-effective way of tapping into this huge repository of legal experience.

Ms McLellan: There are certainly no limitations on the ability of anyone to make application to the judicial selection committees. I have appointed people over the age of 60 to benches in this country. Your point is a good one in that, clearly, those of that age generally have been practising law for a significant period of time. The very best of them have built up a wealth of experience. If they are the very best in that class, they have a temperament and a perspective and a sense of what it is to be a professional. They have a sense of how one treats one's colleagues. As well, they have respect for the institutions of governance, including the judiciary. I think those are all characteristics that would serve any court well.

Mme McLellan: Non, nous ne faisons que commencer. La commission quadriennale, je vous le répète, a fait remarquer à bon droit qu'il fallait recueillir plus d'information et faire plus de recherche. Ce n'est pas sans difficulté, les associations du barreau et d'autres organisations vous le diront, car il s'agit de savoir ce qu'il faut vraiment aller chercher de manière à pouvoir faire des comparaisons raisonnables et à informer la magistrature.

L'une des questions qu'évoque aussi la commission, et vous l'avez peut-être remarqué, a trait au moyen d'évaluer la qualité de vie. C'est une question que les prochaines commissions vont chercher à examiner. Elles voudront vouloir comparer, par exemple, la qualité de vie, les indemnités et autres avantages dont jouissent les juges fédéraux par rapport à ceux dont profite, par exemple, un membre éminent du barreau, qui sont tout à fait considérables. Ce sont là aussi des questions importantes qui ont été relevées par la commission et sur lesquelles nous avons besoin de plus d'information.

Le sénateur Grafstein: Je tiens à féliciter la ministre d'avoir su parvenir à un excellent équilibre en acceptant les recommandations de la commission. Je pense que c'est raisonnable. Je considère effectivement que c'est conforme à la finalité du projet de loi, qui est de renforcer la viabilité financière, l'indépendance et la bonne marche de la justice. Je pense que vous êtes parvenu à un bon équilibre. Je suis convaincu que les mesures prévues dans ce projet de loi vont être très bien accueillies et vont peut-être même bénéficier de l'appui général.

Madame la ministre, nous n'avons pas toujours été d'accord au sujet du rôle devant être attribué à la magistrature, notamment sur la façon dont on doit désigner les juges, le rôle que l'on doit attribuer à la primauté du Parlement, les termes qu'il convient d'utiliser et l'exercice par les juges d'une certaine réserve dans leurs jugements. Mais laissons là ce sujet.

Je vais vous poser rapidement une seule question. On m'a signalé ces dernières années qu'un certain nombre d'avocats tout à fait compétents prennent leur retraite de leur cabinet d'avocats lorsqu'ils arrivent à 60 ans. Ils n'ont perdu ni leur intelligence, ni leurs compétences. Ils ont une expérience considérable mais, en raison des limites d'âge, tout leur apport potentiel, tout leur acquis, est perdu pour la collectivité. Est-ce que la ministre a envisagé de revoir la procédure de nomination pour que l'on puisse nommer des candidats de plus de 60 ans? Je pense que ce serait une façon rentable de tirer parti de toute cette expérience accumulée dans le domaine du droit.

Mme McLellan: Il n'y a absolument aucune limite d'âge pour poser sa candidature devant les comités de sélection des juges. J'ai déjà nommé des juges de plus de 60 ans. Vous avez raison de soulever la question étant donné que les gens de cet âge ont généralement une longue pratique du droit. Les meilleurs ont acquis toute une expérience. Ils sont les meilleurs dans leur catégorie, ils ont un tempérament, du recul et le sens de ce que doit faire un professionnel. Ils savent comment se comporter devant leurs collègues. De plus, ils respectent les institutions de gouvernance, notamment la magistrature. Je considère qu'un tribunal ne peut que profiter de toutes ces qualités.

There is absolutely no limitation on the basis of age in terms of people deciding to apply for consideration. In fact, if you look at the recommendations coming from judicial selection committees, you will see that they cover a wide range of ages. I can assure you and reassure you that certainly includes those over the age of 60.

Senator Cools: I think the minister knows that I feel a great attachment to the traditional Liberal position in respect of judges. For example, most members here will know that when we were in opposition and adopted the position we did on NAFTA, which was Mr. Mulroney's initiative, one of the questions that Senator MacEachen stood very firmly on was the use of judges on the dispute panels. Senator MacEachen and Liberals at the time felt that such a release of Canadian judges to the dispute panels was certainly a deviation from the Judges Act.

When you say judicial independence and when I say judicial independence, I think we mean different things. One of the problems I have in today's community is that I get the impression that the term "judicial independence" is being misapplied. The term is being misapplied to cover or to do much that is really alien to the Constitution and, to my mind, to the Liberal Party's tradition, with regard to the question of judges.

The question of judges has always been an important political question. The question of judges has never been a judicial question; it has always been a political question , just as the question of judges' salaries should never be a judicial question. The question of judges' salaries and their mode of payment is always a profoundly political question in any nation.

That is why the Judges Act has the history that it has. It was intended to protect judges from corruption and bribery and a host of other evils. I am sure that you know quite a bit about what I think, so I will not repeat it.

My question to you is twofold. Senator Andreychuk raised questions about judges' international activities. Your response was to tell us that Canadian judges are well respected all over the world and are bringing the rule of law to those nations.

It was always my understanding that the phenomenon of bringing the rule of law to nations that do not have it or that lack it was a political matter. When I was growing up, we called it "colonialism." The British called it the *pax Britannica*. That is a political role. Taking the rule of law to other nations, particularly developing nations, is a political role, not a judicial one.

Could the minister tell us what authority in the Judges Act can be relied upon for the current involvement of judges around the world?

Ms McLellan: First, let me say that I did not say that Canadian judges bring the rule of law to other countries. We do not bring the rule of law to another country. What we do is help people to understand, from our point of view, what the components of the rule of law are and how we have developed institutions and

Il n'y a absolument aucune limite d'âge pour demander à être juge. D'ailleurs, si vous considérez la liste des candidats recommandés par les comités de sélection des juges, vous verrez qu'il y a toute une fourchette d'âges. Je peux vous garantir et réaffirmer ici qu'il n'y a pas de limite d'âge fixée à 60 ans.

Le sénateur Cools: Je pense que la ministre sait que je suis très attachée à la position libérale traditionnelle concernant les juges. Ainsi, la plupart des membres de ce comité n'ignorent pas que lorsque nous étions dans l'opposition et que nous avons adopté la position que l'on sait au sujet de l'ALENA, une initiative de M. Mulroney, la question de l'utilisation des juges au sein des groupes de règlement des différends était chère au coeur du sénateur MacEachen. Le sénateur MacEachen et les libéraux estimaient à l'époque que le fait de détacher ainsi des juges canadiens au sein des groupes de règlement des différends revenait de toute évidence à détourner la Loi sur les juges de son objet.

Lorsque vous et moi parlons d'indépendance de la justice, je pense que nous entendons des choses différentes. J'ai l'impression que dans la société d'aujourd'hui nous appliquons mal la notion «d'indépendance de la justice». On applique cette notion à trop d'éléments et on lui fait dire trop de choses qui en fait s'écartent de la Constitution et, à mon avis, de la tradition du Parti libéral en ce qui a trait à la question des juges.

La question des juges a toujours été une question politique importante. Elle n'a jamais été du ressort judiciaire, mais toujours du ressort politique, de même que la question du salaire des juges ne devrait jamais relever de la justice. La question des salaires et du mode de rémunération des juges est toujours une question purement politique quel que soit le pays.

C'est pourquoi l'historique de la Loi sur les juges est telle qu'on le voit aujourd'hui. On a cherché au départ à protéger les juges contre la corruption et les pots-de-vin et contre tout un tas d'autres maux. Je suis sûre que vous comprenez très bien ma pensée et je ne vais donc pas me répéter.

Ma question est double. Le sénateur Andreychuk a évoqué les activités internationales des juges. Vous nous avez répondu que les juges canadiens étaient respectés dans le monde entier et qu'ils instituaient l'état de droit dans ces pays.

J'ai toujours cru que l'établissement de l'état de droit dans un pays qui en était dénué ou qui ne le respectait pas suffisamment était une question de politique. Dans ma jeunesse, on parlait de «colonialisme». Les Britanniques appelaient ça la *pax Britannica*. C'est un rôle politique. Faire en sorte que d'autres pays, notamment les pays en développement, adoptent l'état de droit, c'est un rôle politique et non pas judiciaire.

La ministre pourrait-elle nous dire en vertu de quel chef de compétence on peut faire appel à la Loi sur les juges pour déployer comme on le fait actuellement nos juges dans le monde entier?

Mme McLellan: Laissez-moi vous préciser tout d'abord que je n'ai pas dit que les juges canadiens instituaient l'état de droit dans d'autres pays. Nous n'instaurons pas l'état de droit dans les autres pays. Nous ne faisons que les aider à comprendre, de notre point de vue, de quoi se compose l'état de droit et comment nous

processes to respect and protect that. It is then up to the any other country, people or culture to decide whether they accept the rule of law, our definition of it, and some or all of the institutional and other mechanisms that we have put in place to respect it.

However, as far as I am concerned, the independence of the judiciary is clearly a key component in our development of a culture that respects the rule of law. It is hard to respect the rule of law in a country where one believes that judges apply the law on the basis of bribery or fear of physical intimidation or other kinds of things.

I believe that our judges and politicians have different roles. When the Prime Minister went to China and spoke as he did most recently, very eloquently, about the importance of the rule of law, he did so as the Prime Minister, as a politician and as someone who is committed to that value.

When the Chief Justice of Canada goes to China and speaks about the rule of law, she, too, is committed to that value. I would hope that we all are. However, in terms of the kinds of dialogue — and I know, senator, you do not like that word in other contexts — but in terms of the dialogue that a judge from our country has with his or her counterparts in another country, the focus is upon those things that are unique and inherent to the role of the judge and the task of judging.

Therefore, I do not see that as big "P" political in the way that one would expect our Prime Minister or the leader of another country to perhaps talk about those things.

For me, the key role of the judge in modern Canada — and the world — is to sit in fair and impartial judgment on disputes and cases in this country. However, judges have a larger obligation to help, where called upon, to assist those who are trying desperately to create functioning and stable democracies. They take their role seriously. It is a limited one. I have not met a judge in this country who participates in these kinds of activities who does not understand that role. When judges work with members of the judiciary to deal with these issues, it is different than, for example, my role would be if I went to talk to elected or appointed officials in China, or wherever, in terms of the underpinnings of the democratic state.

Having said that, we all share values and it is important that we do our part in helping people to understand those values and the basis for those values.

Sections 56 and 57 are not explicit, but do signal the fact that judges may be called upon to do things over and above their duties, to sit in judgment on whatever court to which they are appointed.

Senator Cools: Minister, I was hoping that you would have focused on the Judges Act. I know you want to share with us your

sommes parvenus à élaborer des institutions et des mécanismes visant à le respecter et à le protéger. Il appartient alors aux autres pays, peuples et cultures de décider d'accepter ou non l'état de droit, la définition que nous en donnons et une partie ou la totalité des institutions ou des différents mécanismes que nous avons mis en place pour le faire respecter.

En ce qui me concerne, toutefois, l'indépendance de la justice est de toute évidence un élément clé du développement des mentalités en ce qui a trait à l'état de droit. Il est difficile de respecter l'état de droit dans un pays dans lequel on considère que les juges appliquent la loi en fonction des pots-de-vin qui sont versés ou par peur de représailles physiques ou d'autres types de menaces.

J'estime que nos juges et que nos politiciens ont des rôles différents. Lorsque le premier ministre est allé en Chine et a parlé comme il l'a fait, avec une grande éloquence, de l'importance de l'état de droit, il l'a fait en qualité de premier ministre, d'homme politique et de personne prête à défendre ce principe.

Lorsque la juge en chef du Canada va en Chine pour parler de l'état de droit, elle aussi s'engage à défendre ce principe. J'espère que c'est le cas de nous tous. Toutefois, pour ce qui est du dialogue — et je sais, sénateur, que vous n'aimez pas ce terme lorsqu'il est utilisé dans d'autres contextes — mais lorsque s'instaure un dialogue entre un juge de notre pays et ses homologues d'un pays étranger, les sujets de discussions portent exclusivement sur ce qui est propre au rôle du juge et à la fonction de juger.

Par conséquent, je ne pense pas qu'il s'agisse là d'un rôle politique, avec un grand «P», comme on pourrait l'attendre de notre premier ministre ou du dirigeant d'un autre pays lorsqu'il parle éventuellement de ce genre de choses.

À mon avis, le rôle essentiel d'un juge dans le Canada moderne — et dans le monde — c'est de juger avec équité et impartialité sur les différends et les affaires qui nous sont présentées. Toutefois, les juges ont l'obligation plus large d'aider, lorsqu'on le leur demande, ceux qui s'efforcent désespérément d'instituer des démocraties stables et en état de fonctionner. Ils prennent leur rôle au sérieux. C'est un rôle limité. Je ne connais pas de juge dans notre pays qui méconnaisse ce rôle lorsqu'il prend part à ce genre d'activité. Lorsque des juges collaborent avec des membres de la magistrature sur ces questions, leur rôle est différent, par exemple, de celui que j'exercerais si je devais aller parler à des représentants élus ou nommés en Chine, ou dans un autre pays, en ce qui a trait aux fondements d'un État démocratique.

Cela dit, nous partageons tous les mêmes valeurs et il est important que nous fassions notre part pour aider les gens à comprendre ces valeurs et sur quoi elles se fondent.

Les articles 56 et 57 ne sont pas explicites, mais ils témoignent du fait que les juges peuvent être appelés à exercer des fonctions qui dépassent leurs obligations et à siéger dans n'importe quel tribunal au sein duquel ils ont été nommés.

Le sénateur Cools: Madame la ministre, j'espérais que vous vous en tiendriez à la Loi sur les juges. Je sais que vous voulez

enthusiasm for many of these activities. My concerns involve the statutory questions around judges' international activities.

I know those two sections that you have just cited quite well. There is no authority in those two sections or in any other sections of the Judges Act that permits or authorizes judges to go about the world doing whatever they are doing. You have just said that those two sections are ambiguous. You said that a few moments ago. You suggested that they were unclear.

Ms McLellan: What I said was they contemplate judges doing things over and above sitting on the court to which they are appointed and adjudicating on disputes between either two individuals or an individual and a level of government.

Senator Cools: That is not quite true, minister. It is not quite sufficient.

The cluster of sections, from section 54 through to about section 60, are explicitly intended to keep judges attendant to the judicial function, which is adjudicating disputes. The only exceptions to that are contained in those sections and they do not include international activities.

In particular, the reason those sections came into existence is that many ministers years ago used to use judges a little more freely, in respect of commissions, to do other tasks. What the Judges Act has sought to do, since 1906, is to narrow judges' activities to nothing other than the judicial function.

Ms McLellan: That is not true, I am sorry.

Senator Cools: That has been the purpose. That was the origin of the Judges Act. That was one of the reasons. The Judges Act, minister, was brought about as a comprehensive act for two reasons, which were to fulfil that section of the BNA Act in respect of fixing and providing salaries and to begin to limit judges' activities in politics or in anything that could even be vaguely considered as politics. Those were the purposes. The debates are there. You do not have to take my word for it, you can go to the text.

The fact is the Judges Act was always intended to be an act of domestic application. I have researched this carefully. The Judges Act was intended to be for domestic application.

Ms McLellan: I do not understand how that in any way speaks to a judge being authorized by his or her Chief Justice to carry out an education program in another country.

Senator Cools: I am not saying that that should not happen. I am not saying that is not a desirable thing. I am saying that the proper statutory framework should be obtained if that is what is required or is wanted. That is a matter that should come before Parliament and should be debated.

Let us understand at all times that we are not speaking to the substantive issues here and that most of the time I speak to process.

nous communiquer votre enthousiasme concernant nombre de ces activités. Ce qui me préoccupe, ce sont les problèmes légaux qui entourent les activités internationales des juges.

Je connais très bien les deux articles que vous venez de citer. Rien n'autorise ni ne permet dans ces deux articles, ni dans toute autre disposition de la Loi sur les juges, que l'on dépêche des juges dans le monde entier pour faire ce qu'ils font actuellement. Vous venez de dire que ces deux articles sont ambigus. C'est ce que vous venez de dire il y a un instant. Vous avez laissé entendre qu'ils manquaient de clarté.

Mme McLellan: J'ai dit que l'on y envisageait que les juges puissent faire autre chose que siéger dans les tribunaux au sein desquels ils ont été nommés pour se prononcer sur les différends mettant aux prises deux particuliers ou encore un particulier et un palier de gouvernement.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas tout à fait vrai, madame la ministre. Ce n'est pas tout à fait ça.

Toute la série de dispositions qui vont de l'article 54 à l'article 60 environ visent expressément à faire en sorte que les juges s'en tiennent à la fonction judiciaire et se prononcent sur les différends. Les seules exceptions prévues sont mentionnées dans ces articles et elles ne s'étendent pas aux activités internationales.

Notamment, si ces articles ont vu le jour, c'est parce que de nombreux ministres, il y a des années, se servaient un peu trop librement des juges en leur confiant, entre autres, le soin de diriger des commissions. Depuis 1906, on s'efforce dans la Loi sur les juges de limiter les activités des juges à la seule fonction judiciaire.

Mme McLellan: Ce n'est pas vrai, je suis désolée.

Le sénateur Cools: C'est l'objectif qui a été fixé. C'est ce qui était à l'origine de la Loi sur les juges. C'est l'une des raisons qui a été avancée. Les dispositions d'ensemble de la Loi sur les juges, madame la ministre, ont été adoptées pour deux raisons: mettre en application l'article de la Loi de l'ANB touchant l'établissement et le versement des salaires, et entreprendre de limiter les activités politiques des juges ou toute autre activité susceptible d'avoir le moindre lien avec la politique. Voilà quels étaient les objectifs. Les débats sont là pour le prouver. Vous n'avez pas besoin de me croire sur parole, vous pouvez vous reporter au texte.

En fait, la Loi sur les juges a toujours été conçue comme devant s'appliquer sur notre territoire. J'ai examiné la question avec soin. La Loi sur les juges a toujours été censée avoir une application interne.

Mme McLellan: Je ne comprends pas quel peut être le rapport avec le fait qu'un juge soit autorisé par son juge en chef à mettre en oeuvre un programme de formation dans un autre pays.

Le sénateur Cools: Je ne dis pas que cela ne devrait pas se faire. Je ne dis pas que ça ne soit pas souhaitable. Je dis simplement qu'il faudrait instituer un cadre légal approprié si on souhaite le faire ou si on en ressent le besoin. C'est une question qui devrait être soumise au Parlement pour y être débattue.

Comprenons bien que je ne me prononce pas quant au fond ici et que la plupart du temps je me réfère à un problème de procédure.

I am quite sure we did this in the instance of the Madam Justice Arbour amendment — and that is exactly what it was called, the Arbour amendment. Parliament, at that time, made the sole exception and explicitly said so at the time. It is not adequate that anyone can sit at this table and say it is not so. This matter was canvassed as recently as 1996. The sole exception at the time was agreed to as Madam Justice Arbour and she was named. My recollection is that she was named in the bill.

I am not saying, on the substantive question, that judges should not be doing these things. That is a different question. The fact of the matter is there is no authority to do it in the Judges Act.

It gets complicated when one understands that money is moving. Expenses are being paid to take judges across the world. This money, from what little we have been able to understand — it seems to be a big secret and we cannot get our hands on the information — moves, apparently, from CIDA to the Commissioner for Federal Judicial Affairs. It becomes even stranger because CIDA does not operate by virtue of a statutory authority. CIDA's constitution is based on an Order in Council. What I am trying to say, minister, is that if one takes these kinds of initiatives, we should ensure they stay within the proper constitutional framework of the country, which is that the protection and superintendence of judges falls within Parliament. I want you to know many Liberals fought and died for these principles.

When I make these kinds of statements people look at me as though I were speaking Greek. Perhaps our Parliament should be engaged in the entire question of judges' international activities. There is a significant amount on the record, minister. I have quotations. I have read interviews with the Chief Justice where he said it was dicey. There is much on the record. From what we have been able to glean and from what the Commissioner for Federal Judicial Affairs has told us, the idea of judges' international action was a judicial idea. Apparently, it originated with Mr. Justice Antonio Lamer. We should discuss it and have a dialogue about it.

Ms McLellan: I want to clarify the record in terms of Madam Justice Louise Arbour. The provision was necessary in the Judges Act because she was not serving in a judicial capacity. She was a prosecutor. The judicial role does not anticipate a judge serving as a prosecutor. Therefore, the act was clearly amended to provide her with the opportunity to act as prosecutor, which falls outside the role as defined for a member of the judiciary. That is what that section did.

Senator Cools: No.

Ms McLellan: She is stepping outside the judicial role.

Senator Cools: With all due respect.

The Chairman: You will have your chance, Senator Cools.

Senator Cools: It is not an answer.

Je suis bien certaine que nous avons procédé ainsi pour l'amendement Arbour — car c'est exactement ainsi qu'on l'a appelé, l'amendement Arbour. Le Parlement, à l'époque, a fait dans ce cas une exception et l'a bien précisé. On ne peut accepter que quelqu'un autour de cette table vienne nous dire qu'il n'en est rien. Cette question a été passée au crible pas plus tard qu'en 1996. La seule exception sur laquelle on s'est entendu à l'époque était celle du juge Arbour et elle était expressément nommée. Je crois me souvenir qu'elle était nommée dans le projet de loi.

Je ne dis pas, quant au fond, que les juges ne devraient pas exercer ce genre de fonctions. C'est une autre question. En réalité, ils n'ont pas compétence pour le faire en vertu de la Loi sur les juges.

L'affaire se complique lorsqu'on sait qu'il y a des postes budgétaires qui se déplacent. Des frais sont engagés pour affecter des juges partout dans le monde. Les crédits, d'après le peu que nous avons réussi à savoir — il semble que ce soit un grand secret et nous n'avons pas réussi à mettre la main sur l'information — se déplacent apparemment de l'ACDI vers le Commissaire à la magistrature fédérale. Le plus étrange, c'est que les compétences de l'ACDI ne lui sont pas conférées par la loi. Le statut de l'ACDI relève d'un décret du pouvoir exécutif. Ce que j'essaie de vous dire, madame la ministre, c'est que lorsqu'on prend ce genre d'initiatives, il faut s'assurer que l'on respecte le cadre constitutionnel propre à notre pays, aux termes duquel la protection et le contrôle des juges relèvent du Parlement. Je veux que vous sachiez que de nombreux libéraux ont lutté et ont donné leur vie pour ces principes.

Lorsque je fais ce genre de déclaration, on me regarde comme si je parlais grec. Il faudrait éventuellement que notre Parlement se penche sur toute la question des activités internationales des juges. Il y a beaucoup de choses qui ont été dites, madame la ministre. J'ai des citations. J'ai lu les entrevues avec le juge en chef lorsqu'il a déclaré que c'était délicat. Il y a beaucoup de choses qui ont été consignées par écrit. D'après ce que j'ai pu glaner et ce que nous a dit le Commissaire à la magistrature fédérale, l'idée d'une intervention internationale des juges vient de la magistrature. Apparemment, c'est une idée du juge Antonio Lamer. Il faudrait que nous en discutions et qu'il y ait un dialogue à ce sujet.

Mme McLellan: J'aimerais donner une précision au sujet de la juge Louise Arbour. Il a fallu nécessairement prévoir cette disposition dans la Loi sur les juges parce qu'elle n'agissait pas en qualité de juge. Elle était procureure. Dans la magistrature, il n'est pas prévu qu'un juge puisse agir en qualité de procureur. Par conséquent, on a clairement modifié la loi pour lui permettre d'agir en qualité de procureur, ce qui ne relève pas de la définition du rôle d'un juge. Voilà la signification de cet article.

Le sénateur Cools: Non.

Mme McLellan: Elle s'écartait du rôle attribué aux juges.

Le sénateur Cools: Je vous prie de m'excuser, mais...

La présidente: On vous a laissé parler, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas une réponse.

The Chairman: Senator Cools, we will allow the minister to finish her remarks, and then you can have your say.

Ms McLellan: The section is quite clear that it authorizes her to take a leave from her judicial duties to serve as a prosecutor. That is why the section was required. She was stepping outside her role as a judge. It was decided by Parliament that it was reasonable in the circumstances to authorize her to take that unpaid leave from her role as a judge to be a prosecutor outside this country.

Senator Cools: That is not what happened.

Ms McLellan: That is all that section 56.1 does.

I would argue that, as part of the judicial function, judges have the right to educate both themselves and others in this country, to help with the education process towards an understanding of the judicial function and the requirements for carrying it out effectively in other countries. It is part of the judicial function.

If we do not include that in the definition, it is a restrained, attenuated and arid definition of the role of judges in the modern world, where our expectations of what judges do in terms of helping all of us, even here at home, to understand the nature of the judiciary, its importance and what it does in resolving disputes. It goes well beyond simply sitting on a bench.

The Chairman: If I may interject here, reading from section 56.1 of the Judges Act which agrees with my recollection of our debates around this table at the time:

> Madam Justice Louise Arbour of the Ontario Court of Appeal is authorized to take a leave from her judicial duties to serve as Prosecutor...

...of the international tribunal.

Senator Cools: That is quite true, but what you are reading, with all due respect, honourable senator, is the amendment that was put in in the Senate. That is what you are reading. It would be nice if we knew our own history. What was brought before the Senate was a bill with broad application to all judges. What you are reading was what was moved in the Senate as an amendment limiting it solely and singularly to Louise Arbour. In other words, the Senate said clearly that the only person who could do it was Louise Arbour.

Ms McLellan: That is to act as a prosecutor.

Senator Cools: It was more than that. The bill came to us asking for the authority for all judges. A point of order was raised about whether it was a public or private bill. What happened after that was Senator Nolin moved an amendment, Senator Nolin withdrew his amendment and then this other amendment was put on the record.

La présidente: Sénateur Cools, nous allons laisser à la ministre le temps de finir ce qu'elle avait à dire et ce sera ensuite votre tour.

Mme McLellan: Cet article précise bien clairement qu'elle est autorisée à quitter ses fonctions judiciaires pour agir en qualité de procureur. C'est pourquoi cet article était nécessaire. Elle s'écartait de son rôle de juge. Le Parlement a décidé qu'il était raisonnable, compte tenu des circonstances, de l'autoriser à prendre un congé sans solde en tant que juge pour agir comme procureur à l'étranger.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas ce qui s'est passé.

Mme McLellan: C'est simplement ce que dit l'article 56.1.

Je suis prête à soutenir que dans le cadre de leurs fonctions judiciaires, les juges de notre pays sont habilités à se former eux-mêmes et à former les autres, à contribuer à améliorer la compréhension de la fonction judiciaire et des exigences qui en découlent pour qu'elle puisse être exercée efficacement dans d'autres pays. Cela fait partie de la fonction judiciaire.

Si nous n'englobons pas cela dans la définition, on donne une définition restrictive, sèche et mesquine du rôle des juges dans le monde moderne, où l'on s'attend à ce que les juges aident l'ensemble de la population, même sur le territoire national, à saisir la nature de la magistrature, son importance et ce qu'elle fait pour résoudre les différends. Cela va bien plus loin que le seul fait de siéger au sein d'un tribunal.

La présidente: Puis-je intervenir ici et vous lire les dispositions de l'article 56.1 de la Loi sur les juges, qui est conforme aux souvenirs que j'ai des débats qui ont eu lieu autour de cette table à l'époque:

> Madame la juge Louise Arbour de la Cour d'appel de l'Ontario est autorisée à exercer les fonctions de procureure...

... du tribunal international.

Le sénateur Cools: C'est très vrai, mais excusez-moi de vous dire que ce que vous êtes en train de lire, honorable sénateur, c'est l'amendement qui a été déposé devant le Sénat. Voilà ce que vous êtes en train de lire. Il serait bon de connaître notre propre histoire. Ce qui a été déposé devant le Sénat, c'est un projet de loi s'appliquant de manière générale à tous les juges. Vous êtes en train de nous lire l'amendement qui a été déposé au Sénat et qui s'appliquait expressément et uniquement à Louise Arbour. Autrement dit, le Sénat a établi clairement que la seule personne qui pouvait agir ainsi était Louise Arbour.

Mme McLellan: En l'occurrence, agir en qualité de procureur.

Le sénateur Cools: C'était plus que cela. Lorsqu'on nous a présenté le projet de loi, on nous a demandé de donner l'autorisation à tous les juges. Il y a eu un rappel au Règlement pour savoir s'il s'agissait d'un projet de loi public ou privé. Par la suite, le sénateur Nolin a déposé un amendement, puis l'a retiré, et enfin ce nouvel amendement a été consigné dans notre procès-verbal.

I find myself often in the position of having to prove what everyone should know. The fact is what was asked for in the original Bill C-42 was a wide authority for all judges to be able to be released from duty to go abroad to work for international organizations: What happened in that instance was that Parliament said no and confined it solely to Louise Arbour, who, in the most extraordinary set of circumstances, was named personally in the bill, and her name still remains in the act.

The Chairman: I would remind us around the table that it is a section that is referred to in the bill, and I believe Senator Nolin has something to say since he moved the amendment.

Senator Cools: He did not move this amendment.

Senator Nolin: This involves the independence of the judiciary and that is why we were very concerned about it. The question raised by my colleague is valid.

I agree with you, minister. If it is included in the mandate as being a member of the judiciary, let us discuss that and let us amend properly. We want to protect them. I am preoccupied by even mentioning the name of a judge here. We should have a debate about it. We do not have the time to do that with you, but we should have that debate properly and look at the meaning of section 55 of the act. Let us do that. That was the intent of the bill at that time. We have narrowed it to one person for a specific situation and we closed the bill to ensure that the judiciary would be properly protected. It was not proper to do that at that point. Let us re-open that debate.

I am aware that the judges in China, under the direction of Doyen Fremont of the University of Montreal, are doing very good work. Is that what we want our judges to do?

Senator Cools: That is a public debate.

Senator Nolin: I have more specific questions on the bill.

The Chairman: Honourable senators are quite right. That should be the public debate, but it is not part of the bill. If I may bring us back to this bill, Senator Cools, I will put you down on the second list.

Senator Nolin: I have two questions. I do not want to get into the mathematics on how the bill was drafted to add up all the increases in salary. I know in the Territories they are not called chief justices; they are called "juge principal." Why are they not paid as chief justices? They are paid as puisne judges.

It is a smaller court and there are not big numbers of judges, but why do we not pay them the same salary as chief justices? I am not referring to the Chief Justice of the Supreme Court, but to other chief justices in the system.

Je me retrouve souvent dans la nécessité de prouver ce que tout le monde devrait savoir. Le fait est que l'on avait demandé dans le projet de loi C-42 déposé à l'origine que l'on autorise de manière générale tous les juges à être relevés de leurs fonctions pour pouvoir aller à l'étranger siéger dans des organisations internationales. Il s'est trouvé qu'à cette occasion le Parlement a dit non et n'a accordé cette autorisation qu'à Louise Arbour qui, par un concours extraordinaire de circonstances, a été personnellement nommée dans le projet de loi, son nom restant toujours mentionné dans la loi.

La présidente: Je signale aux gens autour de cette table qu'il s'agit d'un article auquel on se réfère dans le projet de loi et je pense que le sénateur Nolin a quelque chose à dire étant donné qu'il a déposé l'amendement.

Le sénateur Cools: Il n'a pas déposé cet amendement.

Le sénateur Nolin: Cela renvoie à l'indépendance de la magistrature et c'est pourquoi nous nous inquiétons tant à ce sujet. Ma collègue a raison de poser la question.

Je suis d'accord avec vous, madame la ministre. Si cela fait partie du mandat de juge, discutons-en et apportons la modification qui s'impose. Nous voulons protéger les juges. Je m'inquiète même d'avoir à prononcer le nom d'un juge ici. Nous devrions en débattre. Nous n'avons pas le temps de le faire avec vous, mais nous devrions tenir ce débat en bonne et due forme et nous pencher sur l'interprétation de l'article 55 de la loi. Faisons le nécessaire. C'est conforme à l'intention du projet de loi à l'époque. Nous avons restreint ces dispositions à une seule personne dans un cas précis et nous avons formulé le projet de loi de façon à ce que la magistrature soit bien protégée. Il n'était pas justifié de le faire à ce moment-là. Il faut rouvrir ce débat.

Je sais bien qu'en Chine nos juges, sous la direction du doyen Fremont de l'Université de Montréal, font un excellent travail. Est-ce que c'est cela que nous voulons pour nos juges?

Le sénateur Cools: C'est un débat public.

Le sénateur Nolin: J'ai d'autres questions précises à poser au sujet du projet de loi.

La présidente: Honorables sénateurs, vous avez tout à fait raison. Ça devrait faire l'objet d'un débat public, mais ça ne fait pas partie du projet de loi. Si nous pouvons en revenir au projet de loi, sénateur Cools, je vais vous inscrire sur notre deuxième liste.

Le sénateur Nolin: J'ai deux questions à vous poser. Je ne veux pas entrer dans des calculs mathématiques pour savoir comment toutes les augmentations de salaires ont été incorporées au projet de loi. Je sais que dans les territoires on ne parle pas de juge en chef; on parle de «juge principal». Pourquoi ne sont-ils pas payés comme des juges en chef? Ils sont payés comme des juges puînés.

C'est une cour plus réduite qui ne comprend pas un aussi grand nombre de juges, mais pourquoi ne leur verse-t-on pas le même salaire qu'aux juges en chef? Je ne parle pas du juge en chef de la Cour suprême, mais des autres juges en chef de notre système judiciaire.

The Chairman: In the appendix at the back of our legislative summaries, Senator Nolin, it is somewhere differentiated. It is in the appendix, Salary of Federally Appointed Judges, section 1 of the Library of Parliament legislative summary.

Ms McLellan: Senator, Ms Karen Cuddy from my department will attempt to answer your question.

Ms Karen Cuddy, Counsel, Judicial Affairs Unit, Department of Justice: The chief judges of the territories do not have the formal designation of chief justice. The role is not recognized as a chief justice per se. There is actually no authority to provide them with a salary at the level of a chief justice until they are designated as chief justices.

Senator Nolin: Let me give you an example of why they are treated differently. Your amendment in Bill C-12 which deals with "frais de représentation," seems a little preoccupied, but I agree they should have that. The so-called chief justices of the Court of Appeal in the Territories are getting the $10,000. I do not want to question "frais de représentation." I want to address the fact that they are principal judges. They do not have the title of chief justice, but they are in charge of the courts. It is not a fundamental question or problem. I will support the bill, but we should maybe examine the difference.

Ms McLellan: As Ms Cuddy indicated, they are getting the $10,000. We have not given them the designation, yet they represent their courts in the same way that chief justices do. For example, they are on the Judicial Council.

Senator Nolin: They do not have the designation. They have the role, but because they do not have the designation, they do not have the salary. That was my point. I am trying to be fair to them. That is why I raise the issue.

Also, I know that you want to have a full review of the whole pension system. I think that is needed. You have introduced an insurance scheme in this bill. That is fine. Why are you introducing a pension element in Bill C-12? Why not wait for the review? There are major things being introduced in the proportional pension.

[*Translation*]

A proportional pension, early retirement and multiple pensions, such as were not previously allowed under sections 43 and 44, will now be possible. There is a whole series of provisions concerning the survivor's annuity. A decrease in the contribution is, surely, a major change. Certain judges will no longer be paying 7 per cent but only 1 per cent.

I understand that the commission spoke of it at length. If we are to do a comprehensive review of judges' superannuation, why not

La présidente: À l'annexe qui se trouve à la fin de nos résumés législatifs, sénateur Nolin, on fait en quelque sorte la différence. Ça se trouve à l'annexe intitulée Traitements de juges nommés par le gouvernement fédéral, au point 1 du résumé législatif de la Bibliothèque du Parlement.

Mme McLellan: Sénateur, Mme Karen Cuddy, de mon ministère, va s'efforcer de répondre à votre question.

Mme Karen Cuddy, avocate, Services des affaires judiciaires, ministère de la Justice: Les juges en chef des territoires n'ont pas l'appellation officielle de juge en chef. Leur rôle n'est pas reconnu comme étant en soi celui d'un juge en chef. Nous n'avons effectivement pas le pouvoir de leur verser le même salaire qu'un juge en chef tant qu'ils ne sont pas appelés juges en chef.

Le sénateur Nolin: Laissez-moi vous expliquer en quoi ils sont traités différemment. L'amendement que vous apportez au projet de loi C-12, qui traite des «frais de représentation», semble en quelque sorte une préoccupation superflue, mais je suis d'accord pour dire qu'il faut qu'ils puissent en bénéficier. Ceux que l'on peut appeler les juges en chef de la Cour d'appel des territoires touchent les 10 000 $ correspondants. Je ne veux pas remettre en cause les «frais de représentation». Je veux signaler que ce sont des juges principaux. Ils n'ont pas le titre de juge en chef, mais ils ont la responsabilité d'un tribunal. Il ne s'agit pas là d'un enjeu ou d'un problème fondamental. J'appuierai le projet de loi, mais il faudrait peut-être que l'on tienne compte de la différence.

Mme McLellan: Comme l'a indiqué Mme Cuddy, ils touchent ces 10 000 $. On ne leur a pas accordé l'appellation, mais ils n'en représentent pas moins leur tribunal de la même manière que les autres juges en chef. Ils siègent, par exemple, au Conseil de la magistrature.

Le sénateur Nolin: Ils n'en ont pas le titre. Ils ont les fonctions mais, comme ils n'ont pas le titre, ils ne touchent pas le salaire correspondant. C'est ce que je voulais faire comprendre. Je m'efforce de leur rendre justice. C'est pourquoi je soulève la question.

Par ailleurs, je sais que vous voulez que l'on renvoie l'ensemble du régime des pensions. Je pense que c'est nécessaire. Vous avez mis en place un système d'assurance dans ce projet de loi. C'est une bonne chose. Pourquoi parlez-vous des pensions dans le projet de loi C-12? Pourquoi ne pas attendre l'étude que l'on va faire? Il y a des dispositions majeures qui vont être mises en place en ce qui a trait à la retraite proportionnelle.

[*Français*]

La pension proportionnelle, la retraite anticipée et la pension multiple, l'article 43 ou 44 qui n'était pas permis à ce jour, seront maintenant possibles. C'est donc une série de dispositions sur la pension de réversion. La diminution de la cotisation, c'est quand même un point majeur. Il y a certains juges qui vont arrêter de payer 7 p. 100 et payer 1 p. 100.

Je comprends que la Commission y a fait longuement référence. Si on doit examiner, dans son ensemble, tout le système de

wait for the results of all that thinking? And then review the superannuation system? Why proceed bit by bit like this?

[*English*]

Ms McLellan: I certainly understand the point. We have agreed, in line with the commission, that there will be a major review of the entire pension plan. We were acting on the recommendation of the commission because it felt, even in calling for the review of all the pension provisions, that there were things that, in fairness, we should move on immediately. Those things will become part of the overall review, absolutely.

We looked at things like the prorated annuity. I think the commission was right to say that the lack of any early retirement consideration was inflexible and unfair. I would hope that we all agree with that.

Could we wait two or three years to deal with that? Yes, except that we are probably disadvantaging some judges in that two-year or three-year period who could take advantage of what we are doing if Bill C-12 is passed. The commission has said that it thinks this is unfair and that we should fix it now, but it will all become part of the overall review.

We accepted that. We asked whether we should accept these or wait. These items, we felt, were sufficiently discrete and sufficiently unfair — as with reducing contributions — that they should be made consistent with other public service plans, such as the federal public service plan and the change from 7 per cent to 1 per cent.

These are discrete issues that impact on pension benefits, but we felt, out of fairness, we would accept the commission's recommendations to move now. It recognized this and recommended that we move now in spite of the upcoming review.

Senator Nolin: The work done by the commission is very professional. I hope parliamentarians will get the same kind of consideration and quality of work.

Ms McLellan: You will have to talk to my colleague, the Government House Leader, about that.

Senator Nolin: I am not referring to the level of salaries. I am referring to the quality of work.

Senator Moore: I wish to commend you, minister, for the action you took with respect to Recommendation No. 8, dealing with the supernumerary judges. That has been a growing area of concern and — I will not say of abuse, but I am glad that you looked at it closely and that you did not accept the recommendation of the commission. Thank you for that.

pension des juges, pourquoi ne pas attendre d'avoir le bénéfice de toute cette réflexion? Et par la suite examiner le système de pension? Pourquoi faire des petits mouvements?

[*Traduction*]

Mme McLellan: Je comprends bien votre argument. Nous avons convenu, d'accord avec la commission, que l'on procéderait à une refonte complète de l'ensemble du régime de pensions. Nous avons agi sur la recommandation de la commission qui a estimé, que même si on allait revoir l'ensemble des dispositions s'appliquant aux pensions, il y avait un certain nombre de choses sur lesquelles, en toute justice, il fallait agir immédiatement. Ces dispositions seront bien entendu reprises dans la refonte.

Nous avons examiné des choses comme les retraites à la proportionnelle. Je pense que la commission a eu raison d'affirmer que l'on faisait preuve d'un manque de souplesse et que l'on se montrait injuste en n'autorisant pas les retraites anticipées. J'espère que nous sommes tous d'accord là-dessus.

Est-ce que nous aurions pu attendre deux ou trois ans pour ce faire? Oui, mais pendant ce laps de temps nous aurions probablement désavantagé certains juges qui pourraient tirer parti des dispositions du projet de loi C-12. La commission a déclaré que la situation lui paraissait injuste et qu'il fallait la régler dès maintenant, mais que tout cela sera repris ensuite dans l'ensemble de la réforme.

Nous en avons convenu. Nous nous sommes demandés s'il fallait attendre ou accepter ces recommandations. Nous avons considéré que ces différents postes étaient suffisamment bien répertoriés et entraînaient un traitement si injuste — comme la réduction des cotisations — qu'il fallait les harmoniser avec ce qui existait dans les autres régimes publics, tels que le régime fédéral de la fonction publique ou le changement faisant passer les taux de sept à un pour cent.

Ce sont des points bien particuliers qui ont une incidence sur les prestations de pension mais nous avons estimé, en toute impartialité, qu'il fallait accepter les recommandations de la commission et agir dès maintenant. Nous en avons convenu et nous avons recommandé que l'on intervienne dès maintenant en dépit de la refonte prochaine.

Le sénateur Nolin: La commission a fait un travail très professionnel. J'espère que les parlementaires bénéficieront de la même considération et d'un travail de la même qualité.

Mme McLellan: Il vous faudra parler à mon collègue, le leader du gouvernement à la Chambre, sur cette question.

Le sénateur Nolin: Je ne parle pas du montant des salaires, mais de la qualité du travail.

Le sénateur Moore: Je tiens à vous féliciter, madame la ministre, des mesures que vous avez prises au sujet de la recommandation n^{o} 8, qui traite des juges surnuméraires. C'était un sujet de préoccupation croissante — je n'irais pas jusqu'à parler d'abus — mais je me félicite que vous ayez examiné la question de près et que vous n'ayez pas accepté la recommandation de la commission. Je vous en remercie.

Ms McLellan: This was flagged by provincial attorneys general, as you might imagine. They are charged with the constitutional responsibility for the administration of the courts. We have a subcommittee co-chaired by the attorneys general of New Brunswick and Alberta who have taken up the task of researching this area and coming forward to our federal-provincial-territorial meeting with recommendations regarding supernumerary judges.

Senator Grafstein: On this point, minister, I have heard that there are a number of vacancies at this moment that cause a higher burden on the other judges. We must get on to our business of making appointments much more promptly. Do you have a view on how quickly you can fill those judicial appointments? I understand in some of the regions the vacancies are quite extensive.

Ms McLellan: It varies from jurisdiction to jurisdiction. We go through a lengthy consultation process. We want to ensure that we are discussing fully the list of recommended candidates with chief justices. We want to know their needs and how best to meet those needs with the judicial complement. Sometimes that takes longer than it should. I have certainly indicated to the chief justices when they raised this at Judicial Council that we will redouble our efforts to ensure that court vacancies are filled as quickly as possible.

Senator Grafstein: Thank you for that assurance.

Senator Cools: I am not satisfied with many things, but I am encouraged by what Senator Nolin said. I take from this an indication of interest that these matters are of pressing parliamentary importance and that they should come forward for debate.

The Judges Act is currently in effect and in force. Minister, would you be agreeable or friendly, for example, to this committee examining those sections of the Judges Act? I am trying to build on the exchange. It is clear from this committee and from this committee's work in the last few years that there is some concern. We may not agree on the solutions, but that is not a problem to me. Parliamentary debate and parliamentary conclusion is needed in Canada on the entire question of judges' international activities. Do you have a response to that, minister?

Ms McLellan: It is not for me to determine what you, as a committee, choose to take up. If you were to look at this issue, I would receive with interest any work and recommendations that you brought forward.

Senator Cools: I was seeking your input as to whether you thought that kind of activity would be useful and necessary. One cannot open up a newspaper, on any day of the week in this country, at any time, without reading about judges saying this or judges saying that or judges travelling here or there.

I view myself as a soldier of Parliament and I am prepared to live with any conclusion after debate has taken place. Debate is critical, particularly in that we are now moving internationally. I think the word they use is "globalization." Governments, by

Mme McLellan: Comme vous pouvez l'imaginer, ce sont les procureurs généraux des provinces qui l'ont signalé. Ils ont la responsabilité constitutionnelle de l'administration des tribunaux. Nous avons un sous-comité coprésidé par les procureurs généraux du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta qui s'est chargé d'étudier cette question et qui a fait des recommandations au sujet des juges surnuméraires lors de notre rencontre fédérale-provinciale-territoriale.

Le sénateur Grafstein: Sur cette question, madame la ministre, j'ai entendu dire qu'il y avait en ce moment un certain nombre de postes vacants qui alourdissaient la charge des autres juges. Nous devons procéder plus rapidement aux nominations. Avez-vous une idée de la rapidité avec laquelle vous êtes en mesure de pourvoir ces postes de juges? Je crois savoir que dans certaines régions, les postes vacants sont très nombreux.

Mme McLellan: Ça change d'une province à l'autre. La procédure de consultation est très longue. Nous voulons pouvoir discuter à fond avec les juges en chef de la liste des candidats recommandés. Nous tenons à connaître leurs besoins et la meilleure façon d'y subvenir en complétant leurs effectifs. Parfois, on y met plus de temps qu'on ne devrait. J'ai bien indiqué aux juges en chef, lorsqu'ils ont soulevé la question devant le Conseil de la magistrature, que nous redoublerons d'effort pour faire en sorte que les postes vacants soient pourvus le plus vite possible.

Le sénateur Grafstein: Je vous remercie de cette garantie.

Le sénateur Cools: Il y a beaucoup de choses qui me laissent insatisfaite, mais je me sens encouragée par les déclarations du sénateur Nolin. J'en conclus que l'on a conscience du fait que ces questions sont de la toute première importance pour le Parlement et qu'il convient d'en débattre.

La Loi sur les juges est actuellement en vigueur et elle est appliquée. Madame la ministre, seriez-vous prête à accepter ou à accueillir favorablement l'examen de ces articles de la Loi sur les juges par notre comité? J'essaie de bâtir ce dialogue. Il ressort clairement de notre comité et de ses travaux de ces dernières années que certaines préoccupations se font jour. Nous ne nous entendons peut-être pas sur les solutions, mais ce n'est pas un problème en ce qui me concerne. Nous avons besoin au Canada d'un débat et d'une décision parlementaires sur toute cette question des activités internationales des juges. Que répondez-vous, madame la ministre?

Mme McLellan: Il ne m'appartient pas de déterminer ce que votre comité va choisir d'étudier. Si vous vous penchez sur la question, j'examinerai avec intérêt vos travaux et les recommandations que vous voudrez bien me faire.

Le sénateur Cools: Je voulais savoir dans quelle mesure vous estimez que cette activité serait utile et nécessaire. On ne peut aujourd'hui ouvrir un journal, quel que soit l'heure ou le jour de la semaine, sans lire que l'un de nos juges a fait telle déclaration, que d'autres ont dit telle chose ou qu'il y a des juges en déplacement à tel ou tel endroit.

Je me considère comme un soldat du Parlement et je suis prête à accepter ses conclusions, quelles qu'elles soient, une fois que le débat aura eu lieu. Le débat est fondamental, surtout à notre époque où l'on s'internationalise. Je pense que le terme employé,

executive authority, are committing parliaments and nations and citizens to massive numbers of initiatives that never come before Parliament. I happen to think that we live in an era where reliance on the Royal Prerogative for major initiatives of government is no longer acceptable. When I say Royal Prerogative, I mean orders in council, CIDA and so on. At some point in time, these matters must come to debate.

There is another matter, minister, to which you could perhaps respond. There is a new role that has come before the public and judges again are front and central to it. I refer to the judges' publicists, the judges' propagandists and the judges through the Judicial Council —

The Chairman: Senator Cools, we are dealing with Bill C-12. The time that the minister has to spend with us is now over.

I would wrap up by pointing out to the minister that some very valid points have been raised by Senator Cools and Senator Nolin. These matters are outside the scope of this bill, but I would hope that your department will be looking at them.

I thank you for coming before us today.

Ms McLellan: It is always a pleasure to be here. I would be more than interested in considering any thoughts or recommendations you might have on the issues discussed here which are outside the scope of this legislation.

Senator Beaudoin: I am interested by the question that Senator Cools raises, even though it is not in this bill —

Senator Cools: It is because the judges have —

Senator Beaudoin: Please let me say one word, for goodness' sake.

I agree that we should discuss this problem and it is very important. I remember quite well making the amendment in the Senate. We should come back to that.

The Chairman: Thank you, minister.

The committee adjourned.

c'est celui de «mondialisation». Les gouvernements, excipant de leur autorité en tant que pouvoir exécutif, lancent les parlements, les nations et les citoyens dans un grand nombre d'initiatives qui ne passent jamais devant le Parlement. Il se trouve que je considère que nous vivons à une époque où il n'est plus acceptable de s'en tenir à la Prérogative royale pour les grands projets du gouvernement. Lorsque je parle de prérogative royale, j'entends les décrets concernant l'ACDI, par exemple. À un moment donné, il faut que ces questions soient débattues.

Il y a une autre question, madame la ministre, à laquelle vous pourriez peut-être répondre. On voit apparaître une nouvelle profession dans le public et là encore les juges sont en première ligne. Je veux parler de ceux qui font la publicité des juges, qui en font la propagande, et des juges qui par l'intermédiaire du Conseil de la magistrature...

La présidente: Sénateur Cools, nous parlons du projet de loi C-12. Le temps que la ministre devait passer avec nous est maintenant écoulé.

Je conclurai en signalant à la ministre que le sénateur Cools et le sénateur Nolin ont abordé des questions qui ne manquent pas d'intérêt. Elles n'entrent pas dans le cadre de ce projet de loi, mais j'espère que votre ministère se chargera de les examiner.

Je vous remercie d'être venue aujourd'hui.

Mme McLellan: Je viens toujours ici avec plaisir. Je suis tout à fait disposée à prendre en compte les observations ou les recommandations que vous pourrez faire sur les questions dont nous venons de discuter et qui débordent du cadre de cette loi.

Le sénateur Beaudoin: Je m'intéresse à la question soulevée par le sénateur Cools, même si elle ne relève pas de ce projet de loi...

Le sénateur Cools: C'est parce que les juges ont...

Le sénateur Beaudoin: Laissez-moi quand même placer un mot, je vous en prie.

Je suis d'accord pour que l'on discute de ce problème, qui est très important. Je me souviens très bien d'avoir apporté cet amendement au Sénat. Il nous faut revenir sur cette question.

La présidente: Merci, madame la ministre.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Societe canadienne des postes
Postage Paid Post paye
Lettermail Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Justice:

Karen Cuddy, Counsel, Judicial Affairs Unit.

Du ministère de la Justice:

Karen Cuddy, avocate, Services des affaires judiciaires.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
YC24
-L32

Government
Publications

First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, May 16, 2001
Thursday, May 17, 2001

Issue No. 7

Second and third meetings on:
Bill C-12, An Act to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence

Third meeting on:
The Chief Electoral Officer's Report for 2000

INCLUDING:
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(The Chief Electoral Officer's Report for 2000)
AND
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-12)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 16 mai 2001
Le jeudi 17 mai 2001

Fascicule nº 7

Deuxième et troisième réunions concernant:
Le projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence

Troisième réunion concernant:
Le rapport de 2000 du directeur général des élections

Y COMPRIS:
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le rapport de 2000 du directeur général des élections)
ET
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-12)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

LIBRARY
JUL 17 2001
University of Toronto

38178-38186

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Atkins
Banks
Buchanan, P.C.
* Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Cools
De Bané, P.C.
Finestone, P.C.
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Moore
Nolin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Finestone was substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*May 17, 2001*).

The name of the Honourable De Bané substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*May 17, 2001*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*May 14, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Atkins
Banks
Buchanan, c.p.
* Carstairs, c.p.,
(ou Robichaud, c.p.)
Cools
De Bané, c.p.
Finestone, c.p.
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Moore
Nolin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Finestone est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 17 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 17 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 14 mai 2001*).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2001
(12)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:35 p.m., this day, in Room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Atkins, Banks, Cools, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (8).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 9, 2001, the committee proceeded to study Bill C-12, An Act to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence. *(See Issue No. 6, Thursday, May 10, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

WITNESSES:

Panel:

Denis Guay, Acting Commissioner for Federal Judicial Affairs;

Wayne Osborne, Director, Financial Services, Federal Judicial Affairs;

Richard Drouin, Chair, 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission;

Debi Lapierre, Executive Director, 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission;

André Sauvé, Actuary, 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Jean-Claude Ménard, Chief Actuary;

Lou Cornelis, Principal Actuary, Valuation Unit B;

Steve McCleave, Senior Actuarial Assistant, Valuation Unit B.

Richard Drouin and Denis Guay made opening statements and, together with Wayne Osborne and André Sauvé, answered questions.

At 5:15 p.m., the committee suspended.

At 5:25 p.m., the committee resumed.

Jean-Claude Ménard made an opening statement and, together with Steve McCleave and Lou Cornelis, answered questions.

The Honourable Senator Serge Joyal read a quotation from the brief submitted by the Canadian Bar Association into the record.

At 6:22 p.m., the committee went *in camera*, to discuss a matter of future business. It was agreed that the *in camera* debate be recorded and the transcript be made available to the committee members who were not present.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2001
(12)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Banks, Cools, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (8).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 avril 2001, le comité procède à l'étude du projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence. *(Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n? 6 du jeudi 10 mai 2001.)*

TÉMOINS:

Groupe d'experts:

Denis Guay, commissaire intérimaire à la magistrature fédérale;

Wayne Osborne, directeur des Services financiers, magistrature fédérale;

Richard Drouin, président, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999;

Debi Lapierre, directeur exécutif, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999;

André Sauvé, actuaire, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999.

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

Jean-Claude Ménard, actuaire en chef;

Lou Cornelis, actuaire principal, Unité d'évaluation B;

Steve McCleave, adjoint d'actuariat senior, Unité d'évaluation B.

Richard Drouin et Denis Guay font des déclarations liminaires et, avec Wayne Osborne et André Sauvé, répondent aux questions.

À 17 h 15, la séance est suspendue.

À 17 h 25, la séance reprend.

Jean-Claude Ménard fait une déclaration liminaire et, avec Steve McCleave et Lou Cornelis, répondent aux questions.

L'honorable sénateur Serge Joyal lit une citation du mémoire présenté par l'Association du Barreau canadien aux fins du compte rendu.

À 18 h 22, le séance se poursuit à huis clos pour débattre d'une question relative aux travaux futurs. Il est convenu que le débat à huis clos soit enregistré et que la transcription soit mise à la disposition des membres du comité qui ne sont pas présents.

At 6:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 17, 2001
(13)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:55 a.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Beaudoin, Cools, De Bané, P.C., Finestone, P.C., Joyal, P.C., Milne, Moore and Nolin (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 9, 2001, the committee proceeded to study Bill C-12, to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence. *(See Issue No. 6, Thursday, May 10, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

WITNESS:

From the Department of Justice:

Judith Bellis, Senior Counsel, Judicial Affairs Unit.

It was agreed — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-12.

It was agreed — That the title stand postponed.

It was agreed — That clauses 1 to 16 carry.

After debate, it was agreed — That clause 17 carry.

The committee discussed clause 18.

Ms Bellis answered questions.

It was agreed — That clause 17 carry.

It was agreed — That clause 18 carry, on the following division:

YEAS: Milne, Andreychuk, Beaudoin, De Bané, Finestone, Moore, Nolin — 7

NAYS: Banks, Cools — 2

ABSTENTIONS: Joyal — 1

It was agreed — That clauses 19 to 27 carry.

It was agreed — That the Title carry.

It was agreed — That this Bill be adopted without amendment.

It was agreed — That the Chair report this Bill without amendment, on division.

At 12:15 p.m., the committee went *in camera* to discuss a matter of future business. It was agreed that the *in camera* debate

À 18 h 27, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 17 mai 2001
(13)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Beaudoin, Cools, De Bané, c.p., Finestone, c.p., Joyal, c.p., Milne, Moore et Nolin (10).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 avril 2001, le comité procède à l'étude du projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule nº 6 du jeudi 10 mai 2001.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Judith Bellis, avocate-conseil, Secteur des activités juridiques.

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-12.

Il est convenu — Que l'adoption du titre soit reportée.

Il est convenu — Que les articles 1 à 16 soient adoptés.

Après discussion, il est convenu, que l'article 17 soit adopté.

Le comité discute de l'article 18.

Mme Bellis, répond aux questions.

Il est convenu — Que l'article 17 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 18 soit adopté à la majorité:

POUR: Milne, Andreychuk, Beaudoin, De Bané, Finestone, Moore, Nolin — 7

CONTRE: Banks, Cools, — 2

ABSTENTION: Joyal — 1

Il est convenu — Que les articles 19 à 27 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que ce projet de loi soit adopté sans amendement.

Il est convenu — Que la présidente fasse rapport de l'adoption à la majorité du projet de loi sans amendement.

À 12 h 15, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter d'une question ayant trait à ses travaux futurs. Il est

be recorded and be made available to the committee members who were not present.

At 12:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

convenu que la discussion à huis clos soit enregistrée et mise à la disposition des membres du comité qui étaient absents.

À 12 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, May 17, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FOURTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on April 3, 2001 to examine and report on the *Chief Electoral Officer's Report for 2000 on the 37th general election held on November 27, 2001*, now tables its report.

Respectfully submitted,

(The text of the report is printed after the Evidence.)

THURSDAY, May 17, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-12, An Act to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence, has, in obedience to the Order of Reference of May 9, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 17 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le 3 avril 2001, à examiner pour en faire rapport le *Rapport de 2000 du Directeur général des élections sur les 37ièmes élections générales tenue le 27 novembre 2001*, dépose maintenant son rapport.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport figure après les témoignages.)

Le JEUDI 17 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du 9 mai 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-12, an act to amend the Judges Act and to amend another act in consequence, met this day at 3:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum so this meeting of the Legal and Constitutional Affairs Committee of the Senate is now met.

We have before us, appearing on Bill C-12, Mr. Denis Guay, Acting Commissioner for Federal Judicial Affairs; Richard Drouin, Chair, Judicial Compensation and Benefits Commission; Debi Lapierre, Executive Director, Judicial Compensation and Benefits Commission; and Wayne Osborne, Director, Financial Services.

Mr. Drouin will make the presentation. Please proceed.

Mr. Richard Drouin, Chair, Judicial Compensation and Benefits Commission: Honourable senators, I am also accompanied by André Sauvé, who is the actuary that the commission has hired to deal with the business of the commission.

In introduction, I would like to say that this commission was set up following legislation passed by the government in 1998. It is a commission that was set up for a period of four years, starting in September 1999. My colleagues, Ms Eleanore Cronk and Mr. Fred Gorbet, are both members of the commission and I have been appointed as the Commission for the Compensation and Benefits of Judicial Compensation and Benefits Commission.

We are in office until August 31, 2003. However, legislation called for us to file a first report and recommendation to the government on or before May 31, 2000. We therefore set the commission up and had it running during the fall of 1999. We invited the public in general to make submissions to the commission. During the spring of 2000 we held public hearings, one in February and the other in March. Of course, the conference and the judiciary were both intimate parties to the work of the commission, together with the Department of Justice.

We then filed our report on May 31, 2000. Following this report I believe the rest is history. We are now before the Senate committee following the introduction and adoption of a bill in the House, which bill is now before the Senate.

Madam Chairman, those are my words of introduction. I leave it up to the members of this committee to follow up on more specific questions concerning the report or our mandate.

[*Translation*]

Denis Guay, Acting Commissioner for Federal Judicial Affairs: It is a pleasure to be here to answer questions concerning Bill C-12, an Act to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence. Under clause 74 of the Judges Act, the Commissioner for Federal Judicial Affairs is responsible for the administration of part 1 of that act which provides for the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 35 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, comme nous avons le quorum, je déclare ouverte cette séance du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat.

Nous accueillons aujourd'hui, sur le sujet du projet de loi C-12, M. Denis Guay, commissaire intérimaire à la Magistrature fédérale; Richard Drouin, président, Commission d'examen de la rémunération des juges; Debi Lapierre, directrice générale, Commission d'examen de la rémunération des juges; et Wayne Osborne, directeur, Services financiers.

C'est M. Drouin qui va présenter l'exposé. Vous avez la parole.

M. Richard Drouin, président, Commission d'examen de la rémunération des juges: Honorables sénateurs, je suis également accompagné d'André Sauvé, l'actuaire que la commission a embauché pour s'occuper de ses affaires.

En guise d'introduction, je tiens à vous dire que la commission a été créée en vertu d'une loi adoptée par le gouvernement en 1998. Son mandat de quatre ans a débuté en septembre 1999. Mes collègues, Mme Eleanore Cronk et M. Fred Gorbet, sont tous deux membres, avec moi, de la Commission d'examen de la rémunération des juges.

Nos fonctions ne prennent fin que le 31 août 2003, mais la loi exigeait que nous présentions au gouvernement un premier rapport accompagné de recommandations au plus tard le 31 mai 2000. Nous avons donc mis la commission sur pied à l'automne 1999. Nous avons invité les citoyens à nous présenter des mémoires. Au cours du printemps 2000, nous avons tenu des audiences publiques, une en février et l'autre en mars. Bien entendu, la Conférence des juges et la Magistrature ont participé étroitement aux travaux de la commission, tout comme le ministère de la Justice.

Nous avons ensuite déposé notre rapport le 31 mai 2000. Je crois qu'il est inutile de passer en revue ce qui s'est passé depuis. Nous témoignons maintenant devant le comité sénatorial sur le projet de loi qui a par la suite été déposé et adopté à la Chambre.

Voilà ce que j'avais à dire en guise d'introduction, madame la présidente. Je laisse aux membres du comité le soin de nous poser des questions plus précises sur le rapport ou sur notre mandat.

[*Français*]

Denis Guay, commissaire intérimaire à la magistrature fédérale: Il me fait plaisir d'être ici pour répondre aux questions concernant le projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges. En vertu de l'article 74 de la Loi sur les juges, le commissaire à la magistrature fédérale est responsable de l'administration de la partie I de cette loi, qui prévoit les

remuneration, indemnities and pensions for Canada's Superior Court judges.

[*English*]

Consequently, our office will be responsible for the implementation of Bill C-12 once it is approved by Parliament. I will be pleased to answer any questions regarding that.

The Chairman: Do senators have any questions?

Senator Cools: I am sure there are many questions. However, I think many of us were expecting more of a presentation from the witnesses. I am sure that the witnesses are aware that this is the first report and the first bill coming out of a relatively new process. I would have thought that they would give us a bit more information on the actual functioning of the compensation commission. It is a new process and is now a permanent creature. I was hoping for a bit more of a presentation. I am sure many of us have questions.

The Chairman: I must say that I agree with Senator Cools. Perhaps you could go into a little more detail as to exactly how you arrived at these particular figures that you used as benchmarks.

Senator Cools: Tell us how the commission arrived at the numbers and the representations that were made to the minister. I assure the witnesses, this is a mystery to many of us.

Mr. Drouin: I would gladly furnish more details.

Senator Cools: We would love to have them.

Mr. Drouin: The information is in our report. It is very comprehensive. It gives all the information, as well as a number of recommendations. There are 22 recommendations in our report. How did we arrive at those recommendations? I will touch on how that was done.

During the fall of 1999, we invited public responses to the commission as to how members of the public feel about the remuneration of judges. The conference of judges and the council were both very intimate parties to the deliberations.

It is a commission of three members. One commissioner is appointed by the judiciary and another is appointed by the federal government. These two commissioners then make a recommendation to the Governor in Council concerning who will chair the benefits and compensation commission.

The main thrust of our report and discussions had to do with remuneration and pensions. Our first recommendation deals with remuneration. In following up with previous compensation and benefits commissions that have taken place before ours, some of the criteria used included benchmarking with some public servants, in particular deputy ministers at level three. Also, a study was made and presented to us as to the compensation of lawyers across Canada. This came from the Department of National Revenue and gave the income of a certain number of lawyers in Canada.

traitements, les indemnités et les pensions des juges des Cours supérieures au Canada.

[*Traduction*]

Notre bureau sera donc responsable de la mise en oeuvre du projet de loi C-12 une fois qu'il aura été approuvé par le Parlement. Je serai heureux de répondre aux questions que vous aurez à ce sujet.

La présidente: Les sénateurs ont-il des questions?

Le sénateur Cools: Je suis sûre qu'il y a beaucoup de questions, mais je crois que nous étions nombreux à penser que les témoins nous feraient un exposé un peu plus long. Ils savent bien que leur rapport ainsi que le projet de loi qui est issu de ce processus relativement nouveau sont des premières. J'aurais pensé qu'ils nous auraient donné un peu plus d'informations sur le fonctionnement de la commission d'examen. Il s'agit d'un nouveau processus et la commission a maintenant un statut d'organisme permanent. J'aurais pensé que l'exposé aurait été un peu plus long. Je suis sûre que beaucoup d'entre nous ont des questions.

La présidente: Je dois dire que je suis d'accord avec le sénateur Cools. Vous pourriez peut-être nous donner un peu plus de détails quant à la façon dont vous êtes arrivés à ces chiffres dont vous vous êtes servis comme niveaux de référence.

Le sénateur Cools: Dites-nous comment la commission en est arrivée aux chiffres et aux recommandations qui ont été soumises à la ministre. Je vous l'assure, c'est un mystère pour beaucoup d'entre nous.

M. Drouin: Je serai heureux de vous donner plus de détails.

Le sénateur Cools: Nous serons très heureux de les avoir.

M. Drouin: L'information se trouve dans notre rapport, qui est très complet. Vous y trouverez toute l'information voulue ainsi qu'un certain nombre de recommandations. Il y en a 22 en tout. Comment sommes-nous arrivés à ces recommandations? Je vais vous en parler brièvement.

Au cours de l'automne 1999, nous avons invité les citoyens à faire parvenir à la commission leurs idées sur la rémunération des juges. La Conférence des juges et le Conseil de la magistrature ont participé étroitement à nos délibérations.

La commission est composée de trois membres. Un des commissaires est nommé par les juges et l'autre est nommé par le gouvernement fédéral. Ces deux commissaires recommandent ensuite au gouverneur en conseil le nom d'une personne qui assume la présidence de la Commission d'examen de la rémunération des juges.

Notre rapport et les discussions ont porté essentiellement sur la rémunération et la pension des juges. Notre première recommandation concerne la rémunération. À l'instar des commissions d'examen de la rémunération des juges qui ont précédé la nôtre, nous avons notamment eu recours à la référenciation par rapport à certains fonctionnaires, à savoir les sous-ministres du niveau trois. Nous avons aussi commandé une étude sur la rémunération des avocats à l'échelle du Canada. Nous nous sommes également servi d'une étude sur la rémunération des avocats à l'échelle du Canada. Il s'agit d'une étude réalisée par le

In our report we give some figures as to the evolution of remuneration compared with DM-03s. The table on page 30 of our report compares the salaries of superior court judges with the midpoint salaries of the DM-03s since 1980. To give you a few examples, in 1995, for instance, superior court judges were paid $155,800 while the midpoint for DM-03s was $155,300. We then took the latest figures for the years 1999 and 2000. In those years, DM-03s were remunerated on a basis of $188,000, while judges were receiving $178,000.

This is something at which we worked quite thoroughly. Our report deals with the details of what I am mentioning to you now.

The other factor we took into consideration was the salaries of private practitioners. On page 44 of our report we have set out a comparison of judges' salaries with the salaries of practitioners at the seventy-fifth percentile of the comparative population. On the basis of salary only, we find that judges are below the practitioners. Referring to the table on page 44, the average income for practitioners in the whole of Canada is $230,000. In terms of judges' salaries the latest data available to the commission was for 1997. The salary then was at $172,000. This means that these judges are earning 25 per cent less than the practitioners.

We then compared the figures with the largest metropolitan areas and did a similar study. We show, for instance, that in the Toronto region the figure was minus 49 per cent.

However, for the first time, the commission decided to take into consideration the estimated benefits deriving from the annuities of the judges. It was discovered that when this was added to the compensation package the difference between the judges and the practitioners was of a lesser amount. In Alberta and Ontario there is a difference to the advantage of the practitioners while in the other provinces it is to the advantage of the judges.

Senator Cools: On that subject matter, I suppose he is ad libbing really, so we can —

The Chairman: Feel free to interrupt, Senator Cools.

Senator Cools: It has always been my understanding that, for most persons appointed to be judges, the salaries they receive as judges represent significant increases over what they had been earning before. This information has been put on the record of this committee, previous committees and the National Finance Committee. In addition, it is also quite well known, by those of us in the game of politics for a long time who know a bit about these appointments, that there are many candidates in search of every single judicial appointment. There is no shortage of persons wanting to be appointed.

When one sets out to arrive at a number, I wonder whether a more objective standard should be evolved because I suppose people who cost jobs are always faced with enormous challenges.

ministère du Revenu national qui indique le revenu d'un certain nombre d'avocats au Canada.

Dans notre rapport, nous présentons des chiffres qui permettent de suivre l'évolution de la rémunération par rapport au niveau DM-03. Au tableau de la page 34, nous comparons la rémunération des juges de cour supérieure avec l'échelon salarial médian des DM-03 depuis 1980. Je vous donne quelques exemples: En 1995, par exemple, les juges de cour supérieure touchaient 155 800 $, tandis que l'échelon médian pour les DM-03 était de 155 300 $. Nous avons ensuite pris les chiffres les plus récents pour les années 1999 et 2000. Pendant ces deux années, lès DM-03 touchaient 188 000 $, tandis que les juges recevaient 178 000$.

C'est une question que nous avons examinée de façon exhaustive. Vous trouverez dans notre rapport les détails que je suis en train de vous présenter.

L'autre facteur dont nous avons tenu compte est la rémunération des avocats en exercice privé. À la page 47 de notre rapport, nous dressons un tableau comparatif de la rémunération des juges et de celle des avocats du 75e centile de la population de référence. Quand on ne tient compte que du salaire, on constate que la rémunération des juges est inférieure à celle des avocats. Ainsi, d'après le tableau de la page 47, le revenu moyen des avocats pour l'ensemble du Canada est de 230 000 $. Quant à la rémunération des juges, les données les plus récentes dont nous disposions étaient celles de l'année 1997. Leur salaire à l'époque était de 172 000 $. Les juges gagnent donc 25 p. 100 de moins que les avocats en exercice privé.

Nous avons ensuite examiné les chiffres relatifs aux grandes régions métropolitaines et fait une comparaison semblable. Ainsi, pour la région de Toronto, nous arrivons à une rémunération inférieure de 49 p. 100 à celle des avocats.

Pour la première fois, toutefois, la commission a décidé de tenir compte des avantages estimatifs liés aux pensions des juges. Nous avons constaté que, quand on ajoute cet élément de la rémunération, l'écart entre les juges et les avocats est moins grand. En Alberta et en Ontario, il est à l'avantage des avocats, tandis que dans les autres provinces, il est à l'avantage des juges.

Le sénateur Cools: À ce propos... Il me semble qu'il ne fait qu'improviser, alors nous pouvons...

La présidente: N'hésitez pas à interrompre, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: J'ai toujours pensé que les personnes nommées à la magistrature touchaient un traitement beaucoup plus élevé en tant que juges que ce qu'elles gagnaient auparavant. C'est un fait qui est consigné au compte rendu de notre comité, de comités antérieurs et du Comité des finances nationales. Par ailleurs, ceux d'entre nous qui connaissent les rouages de la politique et qui savent un peu comment se font ces nominations savent très bien qu'il y a de nombreux candidats pour chaque poste de juge. On ne manque certainement pas de candidats.

Quand il s'agit d'en arriver à un certain montant, je me demande s'il n'y aurait pas lieu d'élaborer une norme plus objective, car il me semble que c'est toujours un énorme défi que

What is any particular job worth? I wonder about the credibility of this.

Mr. Drouin: Do you mean the material?

Senator Cools: I am referring to the underlying premise from which one approaches this because I do not want to question your material. I find it not fully credible that some of these judges are really struggling to make ends meet. This is the premise, according to you, that the commission set out to use as its methodology for arriving at a quantum. Some other countries use different standards that consider salaries, for example, of ministers and prime ministers and that try to keep all of these salaries in some sort of a balance. For example, what is the salary of the Prime Minister? We have the information.

I am moving on the premise, Madam Chairman, that all of us here have read the report and some of us are well acquainted with the report. I am trying to determine a benchmark standard for arriving at a proper quantum for a judge. I may be philosophizing a bit, but I have many problems with the standards that are being used.

I read much of the press coverage when your commission was coming forward with the report. There were some astounding statements in the press. There were some statements, for example, where I gathered that some judges believed their basic salary should be anywhere from $400,000 to $700,000 a year. I was astonished by that. I was hoping that somewhere in your remarks today you would address my concerns. It simply is not credible.

Mr. Drouin: The figures that you mention never came before the commission as being a serious requirement. You refer to the press that you were reading. I suppose that was at the time we received the conference on the council's proposals. The headlines were more on the line that the judges were asking for an increase of 27 per cent in their salary. Those are the figures that did come before the commission because that was the demand put before the commission by the conference and the council.

Senator Cools: The particular numbers that I cited, Madam Chairman, were contained in a *National Post* article on February 15, 2000 in an article by a woman named Luiza Chwialkowska. The article commented that judges complain that their salaries are far out of line with those of senior lawyers and that, according to the judge's figures, the top paid third of lawyers in Ontario earned on average $381,239 a year, with some earning more than $700,000.

I want the committee to know that this was something in the public domain. The Chairman has now told us that these numbers were never put before the commission.

Mr. Drouin: Pardon me, Madam Chair. No, I said that there was never a requirement from the judges to receive a salary of $700,000. The article said that some lawyers in the private practice do earn $700,000 — and that is quite possible. I will say that there is nothing wrong with that, but the judges never came

de déterminer ce que vaut tel ou tel emploi. Je m'interroge sur le bien-fondé de tout cela.

M. Drouin: Vous voulez parler de ce qui se trouve dans le document?

Le sénateur Cools: Je songe à la prémisse qui sous-tend votre étude, car je ne veux pas mettre en doute l'exactitude de l'information. Je ne trouve guère vraisemblable que certains de ces juges aient vraiment du mal à joindre les deux bouts. C'est pourtant là la prémisse, d'après ce que vous avez dit, à partir de laquelle la commission a établi sa méthodologie pour en arriver à un montant. Dans d'autres pays, on a recours à des critères différents, comme la rémunération des ministres et des premiers ministres pour en arriver à une rémunération équilibrée. Quel est, par exemple, le traitement du premier ministre du pays. Nous avons cette information.

Je pars du principe, madame la présidente, que nous avons tous lu le rapport et que certains d'entre nous en connaissent bien les détails. J'essaie d'en arriver à un critère de référence pour déterminer le montant qu'il convient de verser à un juge. Je me laisse peut-être aller à des réflexions philosophiques, mais les critères utilisés me semblent laisser beaucoup à désirer.

J'ai lu beaucoup des reportages dans les médias qui ont entouré le dépôt du rapport de votre commission. Certains étaient étonnants. Ainsi, d'après ce que j'ai compris, on disait que certains juges étaient d'avis que leur traitement de base devrait se situer entre 400 000 $ et 700 000 $ par an. J'ai trouvé cela sidérant. J'espérais que, dans votre témoignage, vous pourriez répondre à mes préoccupations. Ce n'est tout simplement pas vraisemblable.

M. Drouin: Les montants dont vous parlez ne nous ont jamais été présentés sous forme de demandes en tant que telles. Vous avez parlé de ce que vous avez lu dans les journaux. Je suppose qu'à l'époque nous avons reçu le témoignage de la Conférence sur les propositions du Conseil de la magistrature. On disait plus tôt dans les manchettes que les juges demandaient une augmentation de 27 p. 100 de leur traitement. Voilà ce qui a été présenté à notre commission parce que c'est ce que la Conférence et le Conseil nous ont présenté comme étant leur position.

Le sénateur Cools: Les montants que j'ai cités, madame la présidente, se trouvaient dans un article du *National Post* du 15 février 2000. Dans cet article, signé par une journaliste du nom de Luiza Chwialkowska, on dit que les juges se plaignent de ce que leurs traitements sont de beaucoup inférieurs à ceux des avocats chevronnés et que, d'après les chiffres des juges, le premier tiers des avocats les mieux payés en Ontario s'élève en moyenne à 381 239 $ par an, certains gagnant jusqu'à 700 000 $.

Je tiens à faire remarquer au comité qu'il était question de ces montants-là dans le débat public. Le président vient de nous dire que ces montants-là n'ont jamais été présentés à la commission.

M. Drouin: Excusez-moi, madame la présidente. Non, j'ai dit que les juges n'ont jamais demandé à toucher un traitement de 700 000 $. Dans cet article, on disait que certains avocats en exercice privé gagnent jusqu'à 700 000 $ — et c'est tout à fait possible. J'ajouterai qu'il n'y a rien de mal à cela, mais les juges

before the commission requiring or asking anywhere near that type of figure.

Senator Cools: I am comforted. Perhaps we should get clarification on this, but the article does say that judges complained that their salaries were far out of line with those of senior lawyers.

I have already put it on the record. The article reads, on the face of it, that these complaints came from judges and were put before the commission. I cannot defend a journalist's mistakes, but if you are saying that is a mistake it should be clarified.

Mr. Drouin: No, it is not a mistake.

Senator Cools: This particular article was widely read across the country and was quite shocking to many.

Mr. Drouin: I think, Madam Chairman, if I can clarify, the first presentation by the judges that came before us was a requirement for a 27 per cent increase. That I remember because it came out as a very hard headline. Of course, in wanting to get the 27 per cent, witnesses can argue that practitioners can earn as much as $700,000. There is nothing wrong with the article because I think it is a true statement that some practitioners do earn $700,000 or even more. Through the normal channel, which is the conference and the council, the judges' demands given to us were for an increase in salary of 27 per cent.

The Chairman: You have based this comparison table that I have before me on a comparative table on a seventy-fifth percentile of private practice.

Mr. Drouin: Yes. They were asking to base it on the eighty-sixth percentile. We brought it down to the seventy-fifth percentile because in discussing it among ourselves and with the actuaries and the experts, we thought it was a good benchmark. Basically, the legislation calls for the commission to deal with the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living. We then considered financial security of the judiciary along with judicial independence. Third, we considered the need to attract outstanding candidates to the judiciary.

I would say that several of the previous commissions took this matter into consideration, although not as a very objective criteria, saying, "We will align them with the third level of deputy minister and that is it." We did not do that. As previous commissions had done, we evaluated what deputy ministers receive. As all of you will probably recall or know, they received large increases during two or three years of the past few years.

The second criteria was the one related to private practitioners. It was suggested to us that we should take into consideration other countries such as the U.S., Australia and the U.K. There were figures given to us from the U.K. and Australia which would have justified giving larger increases to Canadian judges. However, we

ne sont jamais venus demander à la commission un traitement qui s'approchait même de ce montant.

Le sénateur Cools: Cela me rassure. Il faudrait peut-être tirer les choses au clair, car on dit bien dans cet article que les juges se plaignent de ce que leurs traitements sont de beaucoup inférieurs à ceux des avocats chevronnés.

Je l'ai déjà indiqué aux fins du compte rendu. D'après cet article, il semble que ces plaintes venaient des juges et qu'elles avaient été soumises à la commission. Je ne peux pas me mettre à défendre les erreurs des journalistes, mais s'il s'agit, comme vous dites, d'une erreur, il faudrait que cela soit tiré au clair.

M. Drouin: Non, ce n'est pas une erreur.

Le sénateur Cools: L'article a été lu par bien des gens d'un bout à l'autre du pays et en a sidéré beaucoup.

M. Drouin: Si vous me permettez d'essayer de tirer les choses au clair, madame la présidente, je dirais que, la première fois qu'ils ont témoigné devant nous, les juges ont demandé une augmentation de 27 p. 100. Je m'en souviens bien puisque cela avait tout de suite fait les manchettes. Bien entendu, quand on demande une augmentation de 27 p. 100, on peut invoquer le fait que les avocats en exercice privé peuvent gagner jusqu'à 700 000 $. Ce qu'on dit dans l'article n'est pas faux puisqu'il est vrai que certains avocats gagnent 700 000 $ ou même plus. Les revendications qui nous ont été présentées par la voie normale, c'est-à-dire par la Conférence et par le Conseil, visaient à obtenir une augmentation salariale de 27 p. 100.

La présidente: Ce tableau comparatif que j'ai sous les yeux établit la comparaison avec le 75e centile des avocats en exercice privé.

M. Drouin: Oui. Ils nous demandaient de nous fonder sur le 86e centile. Nous avons ramené cela au 75e centile, parce qu'après en avoir discuté entre nous et avec les actuaires et les experts, nous avons jugé qu'il s'agissait là d'un bon niveau de référence. Aux termes de la loi, la commission doit essentiellement tenir compte des conditions économiques qui ont cours au Canada, y compris du coût de la vie. Nous avons ensuite tenu compte de la sécurité financière des juges de même que de leur indépendance. Troisièmement, nous avons pris en considération le besoin d'attirer à la magistrature des candidats de grand calibre.

Je dirais que plusieurs des commissions qui ont précédé la nôtre ont tenu compte de cet élément, sans toutefois le considérer comme un critère absolu qui les aurait amenées à dire: «Nous allons leur donner un traitement comparable au troisième échelon de l'échelle des sous-ministres, un point c'est tout.» Ce n'est pas non plus ce que nous avons fait. Comme les commissions qui nous ont précédés, nous avons évalué la rémunération des sous-ministres. Comme vous le savez sans doute tous, les sous-ministres ont reçu des augmentations considérables au cours des deux ou trois dernières années.

Le deuxième critère était la rémunération des avocats en exercice privé. On nous avait laissé entendre qu'il faudrait tenir compte de la rémunération dans d'autres pays, comme les États-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni. À la lumière des chiffres provenant du Royaume-Uni et de l'Australie, nous aurions

found that we were not sufficiently informed as to the job description, if I can use that phrase, of judges working in the U.K. or in the U.S. Therefore, we felt that we were not well enough equipped to take those figures into consideration. If we had done that, it would have provided an additional justification for increasing the salaries of Canadian judges.

We took into consideration these two criteria, but without trying to make a mathematical reference to say that it was X per cent of this or 100 per cent of that." We looked at both of them and made a judgment call, saying, "We think this would be good." As a result, we arrived at an increase of 11 per cent instead of the 27 per cent that was requested.

Senator Cools: I have a couple of questions about the bill.

The Chairman: Senator Cools, I also have Senator Moore on my list.

Senator Cools: I will come to a conclusion soon.

The legislation says that one of the commissioners should be a representative of the judiciary.

Mr. Drouin: It is "appointed by," not representative.

Senator Cools: The minister makes the appointment, but they are chosen. How does the judiciary choose its individual? What is the process for coming to that choice?

Mr. Drouin: I would not be able to tell you because I was not part of this. That is because the appointment of the chair comes after the appointment of the two other members.

Senator Cools: Who chooses the person who is the appointment from the judiciary? In other words, it is supposed to be the judiciary's person.

Mr. Drouin: Yes.

Senator Cools: The minister appoints that person, but suppose the judiciary chooses them. What is the process by which the judiciary chooses that individual?

Mr. Drouin: First, there is no process established by legislation. Although I was not part of this process in any way, I will just say that I think both the conference and the council have a process in their organizations for appointing someone to this commission. It was not part of our commission's mandate to examine that process.

Senator Cools: That was a huge gap in the previous legislation. There is so much that one cannot get to everything.

I wonder, Chairman, if at some point in the future we could consider how that individual is chosen.

très bien pu recommander des augmentations considérables pour les juges canadiens. Nous avons toutefois conclu que nous ne connaissions pas suffisamment bien les descriptions de tâches, si vous me passez l'expression, des juges du Royaume-Uni ou des États-Unis. Aussi nous ne nous sentions pas en mesure de tenir compte des chiffres relatifs à ces pays. Si nous l'avions fait, nous aurions eu une raison de plus d'augmenter les traitements des juges canadiens.

Nous avons tenu compte de ces deux critères, sans toutefois nous livrer à des calculs mathématiques pour dire que ce serait X p. 100 de ceci ou 100 p. 100 de cela. Nous avons examiné les deux critères, puis nous nous sommes fiés à notre jugement pour dire: «Voilà ce qui nous semble convenable.» C'est ainsi que nous sommes arrivés à une augmentation de 11 p. 100 plutôt qu'à l'augmentation de 27 p. 100 qui avait été demandée.

Le sénateur Cools: J'ai deux questions au sujet du projet de loi.

La présidente: Sénateur Cools, j'ai aussi le sénateur Moore sur ma liste.

Le sénateur Cools: J'achève.

Le législateur dit qu'un des commissaires représente la magistrature.

M. Drouin: On dit, non pas qu'il représente, mais qu'il est nommé par la magistrature.

Le sénateur Cools: C'est le ministre qui nomme la personne qui a été choisie. Comment la magistrature choisit-elle son candidat? Quelle est la marche à suivre pour en arriver là?

M. Drouin: Je ne saurais vous le dire parce que je n'ai pas été partie au processus. C'est parce que le président est nommé une fois que les deux autres membres ont été nommés.

Le sénateur Cools: Qui choisit le candidat de la magistrature? Autrement dit, le candidat est censé être le choix de la magistrature.

M. Drouin: Oui.

Le sénateur Cools: C'est le ministre qui nomme le commissaire, mais supposons que c'est la magistrature qui le choisit. Par quel processus le candidat est-il choisi par la magistrature?

M. Drouin: Tout d'abord, le processus n'est pas établi par le législateur. Même si je n'ai aucunement participé au processus, je peux tout de même vous dire que la conférence et le conseil ont tous deux un processus qu'ils ont mis au point pour choisir leur candidat. Il n'entrait pas dans le mandat de la commission d'examiner ce processus.

Le sénateur Cools: C'était là une énorme lacune dans la loi précédente. Les points d'interrogation sont tellement nombreux qu'on ne peut pas les évoquer tous.

Je me demande, madame la présidente, si nous ne pourrions pas, à un moment donné, nous pencher sur la façon dont le candidat est choisi.

When you say the judicial council, you are saying the chief judges. It is another way of saying the chief judges, or some chief judges, or maybe a chief judge would make that choice.

The Chairman: Senator Cools, I suggest that is outside the scope of this legislation. If such other legislation comes before us, we should consider it.

Senator Cools: But it is within the scope. If you consider clause 18 of the bill, you will see that the scope of the commission is contained in proposed section 26.3 of the Judges Act. What we see here is that with the creation of this commission, with its enormous expansion and scope, it is beginning to be given powers to make identifications of representatives of the judiciary.

The Chairman: The powers are to identify those to whom costs shall be paid.

Senator Cools: In proposed subsection 26.3(2) the scope is expanded again to include claims against the Consolidated Revenue Fund. Proposed subsection 26.3(3) is a clause which is truly representative of that fact.

The Chairman: Again, it concerns payment, does it not? It concerns payment from the Consolidated Revenue Fund.

Senator Cools: That is extraordinary. That is an entirely new concept in the Judges Act.

Mr. Drouin: Can I clarify this point?

Senator Cools: I wish you would. The Chairman is dismissing it. I wish you would clarify this because it is an extraordinary step.

The Chairman: Mr. Drouin, please.

Mr. Drouin: In that proposed section, Madam Chairman, the representative of the judiciary identified under proposed subsection 26.3(1) is really their lawyers, not the commission nor the commissioner. Proposed subsection 26.3(1) states that the commission may identify those representatives of the judiciary participating in an inquiry of the commission to whom costs shall be paid in accordance with this section. That refers to their attorney.

Senator Cools: I understand what it says. I understand the consequences it would have. I am questioning the basis for it. It is expanding the scope of the commission. It is allowing the commission to have entitlement to the Consolidated Revenue Fund which, indeed, is revolutionary in terms of the Judges Act.

I was hoping that these matters would not appear in the legislation. I thought that some sort of explanation could be provided.

Mr. Drouin: I was trying to clarify the issue.

Senator Cools: I know that you were. I take that with the earnestness that you intended.

I see that Mr. Guay may have an answer as to that particular use of the proposed subsection entering into the act.

Quand vous parlez du Conseil de la magistrature, vous voulez parler des juges en chef. C'est une autre façon de parler des juges en chef ou de certains juges en chef ou peut-être d'un juge en chef qui choisirait la personne.

La présidente: Sénateur Cools, je crois que cela dépasse la portée de cette mesure législative. Nous devrions peut-être l'envisager si d'autres mesures législatives de ce genre nous sont présentées.

Le sénateur Cools: Au contraire, cela est compris dans l'objet du projet de loi. Si vous regardez l'article 18, vous verrez que la sphère d'activité de la commission est contenue dans l'article 26.3 proposé de la Loi sur les juges. Grâce à la création de cette commission, à son énorme expansion et à son champ d'activité, le projet de loi lui confère des pouvoirs en matière d'identification des représentants de la magistrature.

La présidente: Ces pouvoirs permettent de désigner les personnes qui ont droit au paiement des dépens.

Le sénateur Cools: Au paragraphe 26.3(2), ce champ d'action est de nouveau étendu et comprend les réclamations sur le Trésor. Cela est vraiment exprimé dans le paragraphe 26.3(3) proposé.

La présidente: Mais il s'agit là encore de paiement, n'est-ce pas? Il s'agit de paiement sur le Trésor.

Le sénateur Cools: Voilà qui est extraordinaire. Il s'agit d'un tout nouveau concept dans la Loi sur les juges.

M. Drouin: Puis-je apporter une précision à ce sujet?

Le sénateur Cools: Je vous en prie. La présidente n'y accorde pas d'importance. J'aimerais que vous m'apportiez des précisions à ce sujet car c'est une mesure extraordinaire.

La présidente: Monsieur Drouin, allez-y.

M. Drouin: Dans cet article proposé, madame la présidente, les représentants de la magistrature dont on parle au paragraphe 26.3(1) proposé sont en fait les avocats et non la commission ou le commissaire. On dit dans ce paragraphe que la commission identifie les représentants de la magistrature qui participent à une enquête devant elle et auxquels des dépens peuvent être versés en vertu du présent article. Cela s'applique aux avocats.

Le sénateur Cools: Je comprends ce que dit l'article. Je comprends également les conséquences qu'il pourrait avoir. Je m'interroge sur son fondement. Cette disposition augmente le champ d'activité de la commission. Elle permet à la commission d'aller chercher des fonds sur le Trésor et c'est vraiment une mesure révolutionnaire dans le contexte de la Loi sur les juges.

J'espérais que ces questions ne figurent pas dans la mesure législative. Je croyais qu'on pourrait nous fournir une explication.

M. Drouin: J'essayais de préciser ce qu'il en est.

Le sénateur Cools: Je sais bien. Je comprends que votre réponse est sincère.

Je vois que M. Guay est peut-être en mesure d'expliquer pourquoi on veut ajouter à la loi cette utilisation du paragraphe proposé.

Mr. Guay: I believe that, tomorrow, your committee will be undertaking a clause-by-clause study of the bill. That question could be asked tomorrow of the Department of Justice.

The Chairman: Representatives from the Department of Justice will not be here when we do our clause-by-clause study of the bill.

Senator Cools: My understanding is that these clauses make their way into bills with the due co-operation of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. This is what we are told, time and time again.

Could you give me the premise and the public policy intention behind proposed sections 26.3(1) and, particularly, 26.3(2) — which is now creating a new set of entitlements paid directly out of the Consolidated Revenue Fund? This is, indeed, novel.

Mr. Guay: As Mr. Drouin mentioned, that section provides for the payment of a legal representative of the judiciary who will make representations to the commission. With that section, the government is saying that the government will pay half of the costs for legal representation of the judiciary before the commission.

Senator Cools: With all due respect, Mr. Guay, it is saying more that the government will underwrite certain expenses. It is also saying that there will be certain entitlements to be paid out of the Consolidated Revenue Fund, which is novel in the history of the development of this act. The act itself was created as a way of charging the Consolidated Revenue Fund. Many of the authorities are contained therein. I wonder why is it that a new authority for a new charge or an additional articulation of a charge against the Consolidated Revenue Fund is needed in the statute.

Mr. Guay: I admit it is a novel thing. However, there was a recommendation, which was mentioned by Mr. Drouin, about payment. I refer to Recommendation No. 22 of the commission which the government refused to implement. Mr. Drouin can explain Recommendation No. 22. After that, I will answer the question.

Mr. Drouin: Because parties before the commission were paying their own representatives to make their cases before the commission, we felt the government should also pay part of the expenses incurred by the judiciary to make its case before the commission. This is something normal with this type of funding. A process established by legislation causes a party to incur costs in making its case before the commission. Therefore, we recommended that there be partial funding of the costs. That clause in Bill C-12 addresses that matter in a different way because the government has accepted paying 50 per cent of the costs that the judiciary incurs in appearing before the commission.

Senator Cools: Am I not right when I say that there is a section of the Judges Act which already wraps its attention around the question of payment and that proposed subsection 26.3 is an

M. Guay: Je crois savoir que votre comité entreprendra demain l'examen article par article du projet de loi. Vous pourriez peut-être poser cette question demain aux fonctionnaires du ministère de la Justice.

La présidente: Il n'y aura pas de fonctionnaires du ministère de la Justice lorsque nous ferons l'examen article par article du projet de loi.

Le sénateur Cools: Je crois savoir que ces dispositions sont incluses dans le projet de loi grâce à la coopération du commissaire à la magistrature fédérale. On nous l'a dit à de nombreuses reprises.

Pourriez-vous m'expliquer le postulat de base et l'intention en matière de politique publique qui sous-tendent les paragraphes proposés 26.3(1) et, plus particulièrement, 26.3(2) — qui créent maintenant de nouveaux droits au paiement des dépens sur le Trésor? C'est vraiment une mesure inédite.

M. Guay: Comme l'a dit M. Drouin, cette disposition permet le paiement des honoraires des représentants de la magistrature qui participent aux enquêtes de la commission. Dans cet article, le gouvernement dit qu'il paiera la moitié des honoraires d'avocat que doivent payer les magistrats pour comparaître devant la commission.

Le sénateur Cools: Je soumets respectueusement, monsieur Guay, que cette disposition signifie davantage que le gouvernement prendra certaines dépenses en charge. On y dit également que certains droits au remboursement des dépens seront payés sur le Trésor, ce qui est inédit dans l'évolution de cette loi. La loi elle-même a été élaborée afin de pouvoir rembourser certaines dépenses sur le Trésor. Bon nombre des pouvoirs nécessaires sont contenus dans cette loi. Je me demande pourquoi il faut maintenant inclure dans la loi un nouveau pouvoir au titre d'une nouvelle dépense ou une formulation supplémentaire d'une dépense payable sur le Trésor.

M. Guay: J'avoue que c'est inusité. Toutefois, M. Drouin a mentionné une recommandation au sujet des paiements. Il s'agit de la recommandation n° 22 de la commission, que le gouvernement a refusé de mettre en oeuvre. M. Drouin pourra vous expliquer la recommandation n° 22. Je répondrai ensuite à la question.

M. Drouin: Les parties qui comparaissaient devant la commission devaient payer leurs propres représentants pour défendre leurs dossiers. Nous avons jugé que le gouvernement devrait également payer une partie des dépenses des magistrats qui participent à une enquête de la commission. C'est une mesure normale dans ce genre de financement. La procédure créée par la mesure législative oblige une partie à payer des dépenses pour participer aux enquêtes de la commission. Par conséquent, nous avons recommandé que les dépenses soient payées en partie par le gouvernement. Cet article du projet de loi C-12 traite la question de façon différente parce que le gouvernement a accepté de payer la moitié des dépenses des magistrats qui comparaissent devant la commission.

Le sénateur Cools: Ai-je tort de dire que la Loi sur les juges contient déjà un article relatif à cette question des paiements et que l'article 26.3 proposé est une disposition supplémentaire?

additional one? Section 53 of the Judges Act speaks to the issue of the payment under the act. That is the instrument for entering the Consolidated Revenue Fund. I propose that this new section 26.3(2) is a new method. I submit that is separate and distinct from section 53.

Mr. Guay: Yes.

Senator Cools: Good. We are getting somewhere, Mr. Guay.

Mr. Guay: It is different from section 53 because section 53 deals with the salary allowance and annuity of judges.

Senator Cools: It also deals with other amounts.

Mr. Guay: It deals with other amounts, yes. We have to share in payment, which is provided in section 26.3, for legal representation of the judiciary before the commission.

Senator Cools: Would I be allowed to correct you, Mr. Guay? Section 53 says all payments and all salaries under the act; it does not say "for judges." Over 40 years ago it used to say "of the judges," but those sections disappeared. That section was expanded to include salaries of staff and everyone else. Perhaps we should put section 53 on the record. It says:

> 53.(1) The salaries, allowances and annuities payable under this Act and the amounts payable under sections 46.1 and 51 shall be paid out of the Consolidated Revenue Fund.

Therefore, section 53 is not peculiar to the judges. It has been expanded already beyond the judges. My question to you is: Why is there an additional expansion under proposed section 26.3 to make direct charges against the Consolidated Revenue Fund in addition to the charges in section 53? I think that is an important question. It is not easy to grasp and I beg the indulgence of the committee on this point.

Mr. Guay: Senator Cools, there are many sections in the Judges Act that provide for payment. For instance, sections 73 and beyond deal with our staff and our office. We are paying the staff of our office.

Senator Cools: What is this in section 73 about paying?

Mr. Guay: Section 77 deals with the commissioner's staff, which is part of the public service.

Senator Cools: Section 77 is not about payment at all.

Mr. Guay: It says that it is part of the public service.

Senator Cools: It say that the staff of the commission are part of the public service. It is not about payment.

Mr. Guay: We have to pay those people. I can give you other examples.

L'article 53 de la Loi sur les juges porte sur la question du paiement sous le régime de la loi. Cet article est l'instrument qui permet d'aller chercher de l'argent sur le Trésor. À mon avis, ce nouveau paragraphe 26.3(2) constitue une nouvelle méthode. Je soumets que cette méthode est distincte de celle de l'article 53.

M. Guay: Oui.

Le sénateur Cools: Très bien. Nous progressons, monsieur Guay.

M. Guay: Cette disposition est différente de l'article 53 puisque l'article 53 porte sur le traitement et la pension de retraite des juges.

Le sénateur Cools: Il porte également sur d'autres sommes, n'est-ce pas?

M. Guay: Oui. Comme on le dit à l'article 26.3, nous devons payer une partie des dépenses au titre des représentants de la magistrature qui participent à une enquête de la commission.

Le sénateur Cools: Permettez-moi de vous corriger, monsieur Guay. L'article 53 porte sur tous les paiements et tous les traitements sous le régime de la loi; on ne dit pas que ce sont ceux «des juges». Il y a plus de 40 ans, on mentionnait qu'il s'agissait «des juges», mais ces dispositions ont été éliminées. Cet article a été élargi de façon à s'appliquer au traitement du personnel et de tous les autres. Il faudrait peut-être inscrire l'article 53 au compte rendu. Il se lit comme suit:

> 53.(1) Les traitements, indemnités et pensions prévus par la présente loi, ainsi que les montants payables au titre des articles 46.1 et 51, sont payés sur le Trésor.

L'article 53 ne s'applique donc pas exclusivement aux juges. Sa portée a déjà été étendue à d'autres. Voici ma question: Pourquoi propose-t-on à l'article 26.3 d'élargir encore cette disposition pour payer des dépenses directement sur le Trésor en plus de ce qui est payé sous le régime de l'article 53? J'estime que c'est une question importante. Ce n'est pas facile à comprendre et je prie le comité de se montrer indulgent à ce sujet.

M. Guay: Sénateur Cools, de nombreux articles de la Loi sur les juges permettent des paiements. Par exemple, on trouve à partir de l'article 73 des dispositions pour le paiement de notre personnel et de notre bureau. Nous payons le personnel de notre bureau.

Le sénateur Cools: Que trouve-t-on dans l'article 73 au sujet des paiements?

M. Guay: L'article 77 porte sur le personnel du commissaire, qui fait partie de la fonction publique.

Le sénateur Cools: L'article 77 n'a rien à voir avec les paiements.

M. Guay: On y dit que le personnel du commissaire fait partie de la fonction publique.

Le sénateur Cools: Effectivement, il ne s'agit donc pas de paiement.

M. Guay: Nous devons payer ces employés. Je puis vous donner d'autres exemples.

Under the second part of the act which deals with the Canadian Judicial Council, section 62 says:

> 62. The Council may engage the services of such persons as it deems necessary for carrying out its objectives and duties, and also the services of counsel to aid and assist the Council in the conduct of any inquiry, or investigation described in section 63.

Senator Cools: I am not questioning that. Section 53 is the authorizing section which allows charges under this act to be charged to the Consolidated Revenue Fund. The term "Consolidated Revenue Fund" does not occur anywhere else until suddenly it appears in proposed section 26.3. If we cannot have an answer today, I understand and I am sensitive, but I would have thought the committee should have a fulsome explanation of it.

Mr. Guay: Wayne Osborne, who is our director of finance, will respond to your question, senator.

Mr. Wayne Osborne, Director, Financial Services, Commission for Federal Judicial Affairs: Essentially, the way that we have understood that section, as explained by Mr. Drouin and Mr. Guay, is to reimburse the legal fees incurred by the judiciary in making representations to the commission. You are right in saying that it is a novel approach.

Senator Cools: It is extremely novel. I think the committee should know clearly that it is very novel because it is now creating a direct claim on the Consolidated Revenue Fund, in addition to the general authorizing claims on the Consolidated Revenue Fund. It is very profound. Mr. Guay was right. There was a time when section 53 used to refer only to the salaries of judges. Originally, that section was intended to pay the salaries of judges. It was never intended to pay the salaries of other reasonable and good people.

My concern is that I see a novel departure. I was hoping there would be an explanation for it.

Mr. Osborne: The only possible explanation I could give would be that putting it into the act makes it easier from an administrative standpoint to obtain the funds to pay those fees.

Senator Cools: You have a point there. You are saying that it allows for a greater expansion under section 26.3 of the Judges Act.

Mr. Osborne: That is for a specific purpose.

Senator Cools: That is at this point in time for that purpose, but I have no doubt that many new purposes will come.

Mr. Osborne: As far as we are aware, it is to be able to reimburse those expenses.

The Chairman: That is probably beyond the scope of these gentlemen we have before us.

Senator Cools: It would be at their initiative, though. We are told that this bill is the implementation of this report. The concept originates with these gentlemen's work.

Dans la deuxième partie de la loi, qui porte sur le Conseil canadien de la magistrature, on peut lire à l'article 62:

> 62. Le Conseil peut employer le personnel nécessaire à l'exécution de sa mission et engager des conseillers juridiques pour l'assister dans la tenue des enquêtes visées à l'article 63.

Le sénateur Cools: Je n'en doute pas. L'article 53 est l'article habilitant qui permet de payer certaines dépenses sur le Trésor. On ne trouve le mot «Trésor» nulle part avant l'article proposé 26.3. Si vous ne pouvez pas répondre à cette question aujourd'hui, je comprends cela et j'y suis sensible, mais je crois néanmoins que le comité devrait avoir une explication complète de cette question.

M. Guay: Wayne Osborne, notre directeur des finances, répondra à votre question, sénateur.

M. Wayne Osborne, directeur, Services financiers, Commission de la magistrature fédérale: D'après ce que nous avons compris de cet article, comme l'ont expliqué M. Drouin et M. Guay, l'objectif est de rembourser les dépens des magistrats qui comparaissent devant la commission. Vous avez raison lorsque vous dites que c'est une méthode inédite.

Le sénateur Cools: C'est extrêmement inusité. Le comité doit savoir que c'est inédit puisqu'on crée maintenant un mécanisme de réclamation directe sur le Trésor, en plus des paiements généraux qui sont autorisés sur ce même Trésor. Cela va très loin. M. Guay a raison. À une certaine époque, l'article 53 ne portait que sur les traitements des juges. À l'origine, cet article visait à payer le traitement des juges. Il ne visait pas à payer les traitements d'autres gens très biens.

Ce qui me préoccupe, c'est qu'il s'agit d'une méthode inédite. J'espérais qu'on pourrait me fournir une explication à ce sujet.

M. Osborne: La seule explication que je puisse vous donner, c'est qu'en ajoutant cette disposition à la loi, il est plus facile du point de vue administratif d'obtenir des fonds pour payer ces dépens.

Le sénateur Cools: Vous avez raison sur ce point. Ce que vous dites, c'est que cette disposition permet d'accroître le champ d'application de l'article 26.3 de la Loi sur les juges.

M. Osborne: C'est pour une fin bien précise.

Le sénateur Cools: C'est l'objectif visé à l'heure actuelle, mais je ne doute pas qu'on l'utilisera plus tard à de nombreuses autres fins.

M. Osborne: D'après ce que nous savons, la disposition vise à rembourser ces dépens.

La présidente: Cette question dépasse probablement le champ de compétence de nos témoins.

Le sénateur Cools: La mesure a toutefois été ajoutée à leur initiative. On nous a dit que ce projet de loi vise à mettre ce rapport en oeuvre. L'idée est issue de leur travail.

The Chairman: The government did not accept the commission's Recommendation No. 22. In response to Recommendation No. 22, the government said that there is no constitutional obligation on the government to pay legal or other representational costs to the judiciary incurred as a result of participation in the commission process. As a policy matter, the government recognized the public benefit of judicial participation in the commission process and made an $80,000 *ex gratia* payment to the representatives of the judiciary as a fair contribution to the participation of the judiciary before the commission. It has been done before as a policy matter. I assume this time they are putting it into the act.

Senator Cools: I think we may discover that proposed subsection 26.3(2) has a slightly different origin than that. What this is doing is creating entitlements. The language of the proposed subsection 26.3(2) states:

> (2) A representative of the judiciary identified under subsection (1) who participates in an inquiry of the Commission is entitled to be paid, out of the Consolidated Revenue Fund, one-half of the costs determined under subsection (3) in respect of his or her participation.

I am not taking any issue with the quantum or the amount of money for the payments. I am taking issue with a direct charge against the Consolidated Revenue Fund. The Consolidated Revenue Fund is a real parliamentary matter here.

The Chairman: They are moving it from a policy matter into an entitlement.

Mr. Drouin: I want to clarify that the process put in place in the proposed section 26.3 calls for the Federal Court to determine the amount of the costs. That would more or less refer to any time the federal government, or the government per se, is before a court of justice, or before a commission, there is a process to establish that the costs are reasonable. All I am saying is that there is a safeguard.

Senator Cools: You are being very earnest and I think very fair-minded. I am not questioning that. What I am questioning is the parliamentary technique here of making a charge against the Consolidated Revenue Fund. That is a very important parliamentary matter. That is what I am raising with you.

I am not questioning the fact that the minister, in her wisdom, saw fit to pay X dollars and not Y dollars. I am questioning this new creature here of a direct statutory charge against the Consolidated Revenue Fund. It could easily have remained an estimated charge under the Department of Justice.

This is a matter, Madam Chairman, that needs study at some point in the future because the bill is a large bill. You cannot raise everything. You know how difficult it is. I find this a little — not strange, but unique and novel. I am not absolutely convinced it is the road we should have gone down.

As I said before, I am not questioning quantum or the propriety of making payments.

La présidente: Le gouvernement n'a pas accepté la recommandation nº 22 de la commission. En réponse à cette recommandation, le gouvernement a déclaré qu'il n'avait aucune obligation constitutionnelle de payer les frais de représentation ou les autres honoraires que doivent débourser les magistrats qui participent aux enquêtes de la commission. À titre de politique, le gouvernement a reconnu qu'il était dans l'intérêt public que les magistrats participent aux enquêtes de la commission. Il a pour cela versé à titre de faveur un montant de 80 000 $ aux représentants de la magistrature pour contribuer équitablement à la participation des magistrats aux enquêtes de la commission. Cela a déjà été fait dans le cadre d'une politique. Je suppose qu'on veut maintenant intégrer une telle mesure à la loi.

Le sénateur Cools: Nous constaterons peut-être que l'origine du paragraphe proposé 26.3(2) est légèrement différente. Ce paragraphe crée des droits de paiement. En voici le libellé:

> (2) Sous réserve du paragraphe (1), un représentant de la magistrature qui participe à une enquête de la commission a droit au paiement sur le Trésor de la moitié des dépens liés à sa participation, déterminés en conformité avec le paragraphe (3).

Je ne conteste pas le montant des paiements. Je conteste le fait que ce soit payé directement sur le Trésor. Le Trésor est une question qui touche directement le Parlement.

La présidente: Il s'agit de transformer en droit de paiement ce qui se fait déjà dans le cadre d'une politique.

M. Drouin: Je tiens à préciser que la méthode proposée à l'article 26.3 exige que la Cour fédérale détermine le montant des dépens. Cela signifie plus ou moins que chaque fois que le gouvernement fédéral, ou le gouvernement lui-même, doit être entendu par un tribunal ou une commission, il existe un moyen d'établir que les coûts sont raisonnables. Je dis simplement qu'il existe une mesure de protection.

Le sénateur Cools: Je ne mets pas en doute votre sincérité et votre objectivité. Ce que je conteste, c'est la technique parlementaire dont on use ici pour faire payer des dépens sur le Trésor. C'est une question parlementaire très importante. C'est pourquoi je vous pose la question.

Je ne conteste pas le fait que la ministre, dans sa sagesse, a déterminé qu'il convenait de payer un montant X plutôt qu'un montant Y. Ce qui me préoccupe, c'est cette nouvelle création, dans ce cas-ci, d'un paiement direct sur le Trésor, autorisé par la loi. Le ministère de la Justice aurait pu facilement continuer de payer ces dépens.

Madame la présidente, c'est une question qu'il faudra étudier plus tard, puisque ce projet de loi est volumineux. On ne peut pas tout traiter. Vous savez à quel point c'est difficile. Je trouve cela un peu — pas vraiment étrange, mais très particulier et inédit. Je ne suis pas absolument convaincue que c'est l'orientation que nous devrions prendre.

Comme je l'ai déjà dit, je ne conteste pas le montant ou l'à-propos des paiements.

The Chairman: I think it is probably someone else's turn.

Senator Cools: I am sorry to give you such difficult questions.

Senator Moore: Mr. Drouin, at the outset the report talks about the structure of the committee and one nominee by federally-appointed judges and another by the Minister of Justice. Who appointed whom of your other two commissioners?

Mr. Drouin: The appointments are made by the Governor in Council.

Senator Moore: Who nominated whom?

Mr. Drouin: The nomination for Mr. Fred Gorbet is a nomination by the federal government. Madam Eleanore Cronk is a nomination by the judiciary.

Madam Eleanore Cronk has since resigned from the commission for personal reasons. Therefore, there is a vacancy at that level.

Senator Moore: In the table on page 30 to which you referred earlier, it says that the salary of superior court judges is $165,500. At page 44, it says that the salary is $172,000. Is that supposed to be $165,500, like the other number for 1997? Where does that come from?

Mr. Drouin: Perhaps Mr. Sauvé could answer that question.

Mr. André Sauvé, Actuary, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999: The figure for 1997 includes an increase that was to become effective afterwards, but which had already been granted.

Senator Moore: The figure in the table on page 44 is $165,500, plus an increase to bring it up to $172,000. Is that correct?

Mr. Sauvé: That is correct. That is the increase that was expected or granted in 1997. In order to make sure that we were not giving an increase that was already granted, we took it into account.

Mr. Drouin: This was for purposes of comparison.

Senator Moore: Can you explain to me what is meant by the seventy-fifth percentile in the comparative population? What does that mean?

Mr. Sauvé: Out of the group of lawyers in private practice that was deemed to be the group from which recruitment of judges would take place, we simply took the salary at which point 25 per cent of the lawyers are paid more and 75 per cent are paid less. That is the seventy-fifth percentile.

Senator Moore: You drew the line there. You did not do any research with respect to the Territories or with regard to the large metropolitan areas in each of the provinces? Is there a reason for that? Superior court judges are appointed across the country, as you know. Did you not think that it was necessary to do that research?

La présidente: C'est probablement le tour de quelqu'un d'autre.

Le sénateur Cools: Je suis désolée de vous poser des questions aussi difficiles.

Le sénateur Moore: Monsieur Drouin, au début du rapport, on parle de la structure du comité, d'un candidat présenté par les juges nommés par le gouvernement fédéral et d'un autre présenté par le ministre de la Justice. Qui a nommé vos deux autres commissaires?

M. Drouin: C'est le gouverneur en conseil qui fait les nominations.

Le sénateur Moore: Qui a présenté les candidatures?

M. Drouin: M. Fred Gorbet est le candidat choisi par le gouvernement fédéral. Mme Eleanore Cronk est celle présentée par la magistrature.

Mme Eleanore Cronk a démissionné de la commission pour des raisons personnelles. Il y a donc un poste vacant.

Le sénateur Moore: Dans le tableau que vous avez mentionné précédemment, à la page 34, on dit que le salaire des juges de cour supérieure est de 165 500 $. À la page 47, on dit que le traitement est de 172 000 $. Ces 165 500 $ font-ils partie des autres chiffres pour 1997? D'où viennent ces chiffres?

M. Drouin: M. Sauvé pourrait peut-être répondre à cette question.

M. André Sauvé, actuaire, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999: Les chiffres pour 1997 comprennent une augmentation qui devait entrer en vigueur par la suite et qui avait déjà été accordée.

Le sénateur Moore: Dans le tableau de la page 47, on mentionne 165 500 $, plus une augmentation pour porter ce chiffre à 172 000 $. Est-ce exact?

M. Sauvé: C'est exact. C'est bien l'augmentation qui avait été prévue ou accordée en 1997. Nous en avons tenu compte afin de garantir que nous n'accordions pas une augmentation qui avait déjà été accordée.

M. Drouin: Ces tableaux ont été créés à des fins de comparaison.

Le sénateur Moore: Pourriez-vous m'expliquer ce qu'on entend par le 75^{e} centile dans le groupe de comparaison? Qu'est-ce que cela signifie?

M. Sauvé: Parmi le groupe des avocats en exercice privé qui peuvent être candidats à des postes de juge, nous avons choisi le traitement qui correspond au 75^{e} centile, c'est-à-dire que 25 p. 100 des avocats sont payés plus et 75 p. 100 sont payés moins.

Le sénateur Moore: C'est là que vous avez tracé la ligne. Vous n'avez pas fait de recherche au sujet de la rémunération dans les territoires ou les grandes métropoles de chacune des provinces? Pourquoi? Comme vous le savez, on nomme des juges de cour supérieure dans tout le pays. N'avez-vous pas pensé qu'il serait nécessaire de faire une telle recherche?

Mr. Sauvé: These numbers were reported by Revenue Canada. For jurisdictions in which there was not a sufficient number of lawyers, there was simply not recorded information for purposes of confidentiality. We did not necessarily have numbers for all those areas. For instance, we did not have numbers for P.E.I.

Senator Moore: These numbers all came from the Department of National Revenue.

Mr. Sauvé: They did.

Senator Moore: You know the amounts and not the names. You know the province or the city. Is that correct?

Mr. Sauvé: That is correct.

Senator Moore: Do you say there were no such numbers for those areas?

Mr. Sauvé: They had a minimum number of observations that they needed before they would disclose the information, for confidentiality purposes.

Mr. Drouin: There are only five practitioners in Yukon. They probably — and I am just guessing — would not divulge the figures for fear of identifying the revenues of these people.

Senator Moore: Following on the questions of Senator Cools, you spoke about the identification of representatives of the judiciary. Does that mean legal representation only? Does that mean legal counsel or does it mean a PR firm they could hire?

Mr. Drouin: We took that as being legal representation.

Senator Moore: Why do you not say that? I am just asking the question. I do not know where you were going with this, Senator Cools, but I have seen many cases argued in court in Nova Scotia where a party to a case will hire a public relations firm to give a spiel.

The Chairman: This is not the wording of the witnesses.

Mr. Drouin: If I could clarify, in a case or a subject like that, actuaries as you would know, would take a great part and could be qualified as representatives.

Senator Moore: Then it is not just legal representation that is intended.

Mr. Drouin: No, I correct my statement saying it is just the lawyers. I would think actuaries first, but certainly not public relations officers in my view and in the commission's view, I would say.

Senator Moore: It should be tightened up.

Senator Banks: We have established that Senator Cools was questioning not the payment or the propriety of the payment but the means by which the payment was going to be made. I wish to pursue Senator Moore's line of questioning.

M. Sauvé: Ces chiffres nous ont été fournis par Revenu Canada. Dans les provinces où il n'y avait pas suffisamment d'avocats, il n'existait pas de données enregistrées pour des raisons de confidentialité. Nous n'avions pas nécessairement des chiffres pour toutes ces régions. Par exemple, nous n'avions pas de chiffres pour l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Moore: Ces chiffres viennent donc tous du ministère du Revenu national.

M. Sauvé: Oui.

Le sénateur Moore: Vous connaissez les montants, mais pas les noms correspondants. Vous savez de quelle province ou de quelle ville il s'agit cependant, n'est-ce pas?

M. Sauvé: C'est exact.

Le sénateur Moore: Vous dites ne pas avoir de chiffres pour ces régions?

M. Sauvé: Un certain nombre de conditions minimales devaient être respectées avant que l'information ne puisse être divulguée, et cela pour des raisons de confidentialité.

M. Drouin: Le Yukon ne compte que cinq avocats. Je présume que le ministère refuserait de divulguer ces chiffres, pour empêcher qu'on puisse identifier ces personnes.

Le sénateur Moore: Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur Cools, vous avez parlé de l'identification des représentants de la magistrature. S'agit-il de la représentation juridique seulement? Est-ce que cela s'applique au conseiller juridique ou au cabinet de relations publiques dont on a pu retenir les services?

M. Drouin: Selon notre interprétation, il s'agit de la représentation juridique.

Le sénateur Moore: Pourquoi ne le dites-vous pas? Je pose simplement la question. Je ne sais pas où vous vouliez en venir avec votre question, sénateur Cools, mais j'ai souvent vu devant les tribunaux de la Nouvelle-Écosse une partie demander à un cabinet de relations publiques de faire un petit boniment.

La présidente: Ce n'est pas la façon dont les témoins se sont exprimés.

M. Drouin: J'aimerais préciser que dans un cas semblable, les actuaires joueraient un rôle important et auraient les compétences voulues pour être des représentants.

Le sénateur Moore: Dans ce cas, il ne s'agit pas simplement de représentation juridique.

M. Drouin: Non, vous avez raison, je me suis trompé en disant qu'il s'agissait seulement d'avocats. Les actuaires seraient donc d'abord visés mais certainement pas les agents de relations publiques. C'est mon point de vue et je suis sûr que c'est également celui de la commission.

Le sénateur Moore: Les règles devraient être resserrées.

Le sénateur Banks: Nous avons établi que le sénateur Cools s'interrogeait non pas au sujet du bien-fondé du paiement, mais au sujet du moyen adopté pour effectuer le paiement. J'aimerais poursuivre dans la même veine que le sénateur Moore.

Mr. Drouin, you mentioned earlier that you had invited public participation. Did you have much public participation? Did the public participants have any standing? Is the possibility of compensation for persons appearing before the commission to argue on one side or the other payable only to the representatives of the judiciary? That is to say, did you hear from any interested parties who demurred from the recommendations of the judiciary on the one hand and the government on other? Were there third, fourth and fifth parties and should they be entitled to payment?

Mr. Drouin: It depends on the extent of representation that they would make. However, let us just review this. We have placed advertisements in about 30 newspapers across Canada. From that we received 20 submissions. Of those 20 submissions — and I would not like to be taken to the letter, but I would say that there were four or parties that did attend the public hearings.

In the four or five parties that attended the public hearings, you had representation from the appellate court that was asking a differential on salary. Justice Robert from the appellate court of Quebec was representing the appellate court level. Members of the Canadian Bar Association also made a submission and appeared before the commission.

The bulk of the work was done by the Government of Canada, the Minister of Justice, the conference and the council that acted jointly before the commission. No other party sought payment of fees or representational fees. There was a group of judges from Alberta or Manitoba that did hire legal representation for a specific reason. There was no request for representational costs in that case.

Senator Banks: When you attached, as a benchmark, the salaries of deputy ministers, level three, was that done on the basis of advice from personnel firms saying that this was an approximately commensurate job and responsibility? Is that the level of competitiveness at which this should be set?

Mr. Drouin: Historically, that has been the case. The preceding six, seven or eight commissions dealt with that. However, we have not done an objective and precise comparison. That is something we review with private practitioners to see where they feed in.

Following a recent report the government did increase the salaries of the DM-03s for April 2000. That changes the figures that we have in our report. We were basing our report on the 1998 figures, however the increase has gone from a midpoint of $188,250 up to $203,300 as of April 1, 2000. That is without the at-risk pay, which can normally be up to 20 per cent. If we only take the usual figure, which is 10 per cent of the salary, on average, being paid as at-risk pay, it would bring the midpoint to $219,000 for a DM-03. That is as of April 1, 2000 for what we recommended as being $198,000.

Senator Banks: How many members of the commission are lawyers and do you know, off the top of your head, what the salary of the Prime Minister of Canada is?

Monsieur Drouin, vous avez dit plus tôt que vous aviez sollicité la participation du public? Quelle a été l'envergure de cette participation? Ces participants avaient-ils qualité pour agir? Est-ce que seuls les représentants de la magistrature peuvent être indemnisés lorsqu'ils comparaissent devant la commission pour présenter leurs arguments? Avez-vous entendu des parties intéressées dont les recommandations ne cadraient pas avec celles de la magistrature, d'une part, et celles du gouvernement, d'autre part? Y a-t-il d'autres parties intéressées et devraient-elles avoir droit à l'indemnisation?

M. Drouin: Tout dépend de l'envergure de leur contribution. Voyons ce qu'il en est. Nous avons fait paraître des annonces dans environ 30 journaux canadiens. Nous avons reçu 20 mémoires. Enfin, quatre ou cinq parties ont comparu aux audiences publiques.

Parmi ces parties, il y avait la cour d'appel qui réclamait un écart de salaire. Le juge Robert, de la Cour d'appel du Québec, représentait cette cour. Des membres de l'Association du Barreau canadien ont aussi présenté leurs points de vue et ont comparu devant la commission.

Le gros du travail a été fait par le gouvernement du Canada, représenté par le ministre de la Justice, la conférence et le conseil, qui ont comparu conjointement devant la commission. Aucune autre partie n'a demandé à ce qu'on lui rembourse ses frais. Un groupe de juges de l'Alberta ou du Manitoba se sont cependant fait représenter par un avocat. Ils n'ont pas demandé le remboursement de leurs frais.

Le sénateur Banks: Vous avez donné comme repère le traitement des sous-ministres de niveau trois. L'avez-vous fait parce que des spécialistes des ressources humaines vous ont dit qu'il s'agissait d'un poste comparable. S'agit-il du niveau auquel il faudrait comparer les juges?

M. Drouin: C'est ce qui a été fait par le passé. Les six, sept ou huit dernières commissions se sont penchées sur cette question. Nous n'avons cependant pas fait une comparaison objective et précise de divers postes. C'est une question que nous étudions avec les avocats en exercice privé pour établir où ils se situent.

En réponse à un rapport déposé dernièrement, le gouvernement a relevé les salaires des DM-03 à compter d'avril 2000, ce qui modifie les chiffres qui figurent dans notre rapport. Nous nous fondons sur les chiffres de 1998; le salaire d'un DM-03 qui se situe au milieu de l'échelle est donc passé de 188 250 $ à 203 300 $ à compter du 1er avril 2000. Cela ne tient pas compte de la rémunération conditionnelle qui peut atteindre jusqu'à 20 p. 100. Comme la rémunération conditionnelle moyenne représente 10 p. 100 du salaire, il s'ensuit qu'un DM-03 qui se situe au milieu de l'échelle des salaires touche 219 000 $ depuis le 1er avril 2000. Nous avions recommandé un traitement de 198 000 $.

Le sénateur Banks: Combien de commissaires sont-ils avocats? À brûle-pourpoint, savez-vous aussi quel est le traitement du premier ministre du Canada?

Mr. Drouin: I would make a guess of around $240,000, but I might be wrong. It is not that? Okay.

Senator Cools: The figure is much lower. You can drop it down by $100,000.

Senator Banks: I know it is an odious comparison. I was asking rather frivolously.

Senator Cools: You said that as your standard you used the average revenues of a lawyer in private practice. To follow up on Senator Banks' question about the comparison to the Prime Minister's salary, what is the average of salary of what we used to call the public bar? You used a reference to the private bar, meaning lawyers in private practice. What is the average salary of the lawyers who are practising at the public bar, meaning Department of Justice lawyers?

The data shows that many judicial appointments these days are coming from the bar associations and the departments. Why was the standard of the Department of Justice, or the public bar, not used?

Mr. Drouin: There are many ways of looking at this. We tried to do it in the best way possible. Seventy per cent of judicial appointees come from what qualify as practitioners in our report.

That was the basis of our evaluation in dealing with the private practitioners. We are not categorically saying that they should be paid the equivalent of the private practitioners. We are just considering benchmarks, trying to find ways of finding reasonability in what we are proposing.

Senator Cools: One could have used these standards. Since you used the standard of DM-03s, you could have also used the standard of the public bar.

This fact transcends this study. There are a fair amount of studies on the sources of judicial appointments. Large numbers of them are coming from the public bar. When one sets out to choose a quantum, it seems that this choice is as good as that choice in terms of trying to ascertain a reasonable amount.

The question returns as to what is a reasonable amount. I know that you have presented the wages or the earnings of members of the private bar. All the data that I read on the average salaries of lawyers around the country indicated that they are far lower than the numbers that you provide to us.

[*Translation*]

Senator Nolin: My question is about justices working in the Territories. When you examined their remuneration, especially that of the three main judges, why did you not recommend they get the remuneration of a chief justice of a Supreme Court or Appeals Court?

Their workload is similar to chief justices of the Court of Appeal and of the Superior Court of Prince Edward Island. Why not offer the same remuneration as that of those judges?

M. Drouin: Je pense que ce doit être 240 000 $, mais je me trompe peut-être. Je me trompe?

Le sénateur Cools: C'est beaucoup moins. Il gagne 100 000 $ de moins.

Le sénateur Banks: Je sais qu'il s'agit d'une comparaison exécrable. Je posais un peu la question à la blague.

Le sénateur Cools: Vous avez dit vous être reportés au revenu moyen d'un avocat en exercice privé. Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur Banks qui faisait une comparaison avec le traitement du premier ministre, quel est le salaire moyen de ce qu'on appelle les avocats publics? Vous vous êtes reportés à ce que touchent les avocats du secteur privé. Qu'en est-il des avocats qui pratiquent le droit au sein du gouvernement, c'est-à-dire des avocats du ministère de la Justice?

Les données indiquent que bon nombre de juges proviennent aujourd'hui des associations du Barreau et des ministères. Pourquoi ne s'est-on pas reporté aux salaires des avocats du ministère de la Justice?

M. Drouin: Il y a plusieurs façons d'envisager la question. Nous avons essayé de le faire du mieux possible. Soixante-dix pour cent des juges viennent des rangs de ce que nous appelons dans notre rapport les avocats.

Voilà pourquoi nous nous sommes reportés aux avocats en exercice privé. Nous ne disons pas catégoriquement que les traitements des juges doivent correspondre à ceux des avocats en exercice privé. Nous essayons simplement d'établir certains repères.

Le sénateur Cools: Vous auriez pu établir une comparaison avec les salaires des avocats du secteur public étant donné que vous avez choisi le poste de DM-03 comme poste repère.

Cette question va au-delà de cette étude. Il existe beaucoup d'études sur la question de la nomination des juges. Bon nombre de juges viennent des rangs des avocats du secteur public. Il semblerait que ce repère soit aussi bon qu'un autre.

Tout revient à la question de savoir ce que constitue une rémunération raisonnable. Je sais que vous avez établi les revenus des avocats du secteur privé. Tout ce que j'ai lu à ce sujet semble indiquer que le salaire moyen des avocats au pays est beaucoup moins élevé que celui que vous nous avez indiqué.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Ma question concerne les juges qui travaillent dans les territoires. Lorsque vous avez examiné leur rémunération, surtout celle des trois juges principaux, comment se fait-il que vous n'ayez pas recommandé qu'ils reçoivent le traitement d'un juge en chef d'une Cour suprême ou d'une Cour d'appel?

Leur charge de travail est semblable à celle des juges en chef de la Cour d'appel et de la Cour supérieure de l'Île-du-Prince-Édouard. Pourquoi ne pas offrir la même rémunération que celle offerte à ces juges?

Mr. Drouin: I will give you a simplistic answer: we were not asked about that. You are talking about the judges who get a $12,000 bonus?

Senator Nolin: That amount represents isolation pay, but for the basic remuneration, the work of those judges is actually similar to that of puinés justices.

Mr. Drouin: That is the very essence of our report. Concerning the remuneration of justices, historically speaking, since Confederation, there has always been uniformity of salaries across Canada. If you look at our tables, in comparing with the private sector, you will see that there is an enormous fluctuation relative to the different parts of Canada. The remuneration in Toronto and Calgary is of course very high, and in the rest of Canada, to varying degrees, it is lower. We mentioned that fact.

It would be interesting to do a region-based study. Historically speaking, this matter of the uniformity of judges' remuneration across Canada had not been addressed till now. In some places, it is a disadvantage and in others it is an advantage.

Senator Nolin: I liked your report on the matter of the Appeals Court justices who, once again, asked for a median salary between theirs and that of the Supreme Court justices. I tend to agree. It is appropriate for Appeals Court justices to be earning remuneration similar to that of Superior Court justices as some Superior Court justices, as you say in your report, are called upon to sit. Just think what a nightmare we would have with remuneration at an hourly or daily rate. I can imagine how much work people would have to do to compile the hours while wondering if those hours include court days, research days and so on.

My question has more to do with the main justices of the three territories that do not get the same remuneration as the chief justices of the other courts. Why would their salary be different?

Mr. Drouin: That may have merit, but the Minister of Justice has the last word on that matter.

Senator Nolin: We accepted it.

Senator Joyal: It is a pleasure for me to have Mr. Drouin here. It must bring back a lot of family memories. I would find myself remiss if I were not to note for the record today the contribution made by many members of Mr. Drouin's family to the work done by the Senate of Canada. I thank you, Mr. Drouin.

I read your report with interest, all the more so because it was the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs that amended the Judges Act two or three years ago to include in the bill basic objective criteria to set remuneration.

In particular, I read the recommendations in chapter seven on the method. I find it extremely important that the criteria and

M. Drouin: Je vais vous répondre de manière simpliste: cela ne nous a pas été demandé. Vous parlez des juges qui ont reçu une prime de 12 000 $?

Le sénateur Nolin: Ce montant représente une prime d'éloignement, mais en ce qui concerne la rémunération de base, les fonctions de ces juges sont en effet semblables à celles des juges puînés.

M. Drouin: C'est de l'essence même de notre rapport. En ce qui a trait à la rémunération des juges sur le plan historique, depuis la Confédération, il y a toujours eu une uniformité salariale à travers le Canada. Si vous regardez nos tableaux, en matière de comparaison avec la pratique privée, vous constaterez une fluctuation énorme relativement aux différentes parties du Canada. Les traitements à Toronto et Calgary sont évidemment très élevés, et dans le reste du Canada, à divers degrés, ils sont inférieurs. Nous avons mentionné ce fait.

Il serait intéressant de faire une étude sur le plan régional. Sur le plan historique, cette question de l'uniformité de la rémunération des juges à travers le Canada n'a pas été abordée jusqu'à maintenant. À certains endroits, cela désavantage, et à d'autres endroits, c'est avantageux.

Le sénateur Nolin: J'ai bien aimé votre rapport sur la question des juges de la Cour d'appel qui, encore une fois, ont demandé un salaire médian entre le leur et celui des juges de la Cour suprême. J'abonde dans ce sens. Il est approprié que les juges de la Cour d'appel aient une rémunération semblable à celles des juges de la Cour supérieure, puisque certains juges de la Cour supérieure, comme vous le dites dans votre rapport, sont appelés à siéger. On a seulement à penser au cauchemar de la rémunération à un taux horaire ou au per diem. J'imagine le travail des personnes chargées de compiler les heures, en se demandant si ces heures incluent les jours de tribunal ou de recherche, et cetera.

Ma question porte plutôt sur les juges principaux des trois territoires qui ne reçoivent pas la même rémunération que celle des juges en chef des autres cours. Pourquoi auraient-ils un salaire différent?

M. Drouin: Cela peut avoir du mérite, mais la ministre de la Justice a le dernier mot sur cette question.

Le sénateur Nolin: Nous l'avons accepté.

Le sénateur Joyal: Il me fait plaisir d'accueillir M. Drouin. Cela doit lui rappeler beaucoup de souvenirs de sa famille. Je m'en voudrais de ne pas consigner au procès-verbal d'aujourd'hui la contribution faite par plusieurs membres de sa famille de M. Drouin aux travaux du Sénat du Canada. Je vous remercie, monsieur Drouin.

J'ai lu votre rapport avec intérêt, d'autant plus que c'était le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles qui avait amendé le projet de loi sur les juges, il y a environ deux ou trois ans, afin d'inclure dans le projet de loi des critères de base objectifs pour fixer la rénumération.

J'ai lu en particulier les recommandations du chapitre sept sur la méthode. Il me semble extrêmement important que les critères

method, insofar as possible, be as clear and objective as possible to ensure the impartiality of the recommendation you make.

I understand that one of the determining basic factors for remuneration is the salary of the members of the legal profession — you can not be appointed judge if you are not first and foremost a member of the legal profession. You recommended the development of relatively specific criteria so that if a new commission was to look at this matter again, it would not have to reinvent the wheel as the objective is to develop criteria. If the definition of criteria is properly done, then a commission undertaking to pursue your work would already have a relatively reliable basis.

The department does not seem to have adopted this recommendation as precisely as you expressed it. I read the brief tabled by the Canadian Bar that our chair sent us. On page 2, the brief picks up this recommendation very specifically.

Among the priorities in the development of methods, we have the determination of the salary of lawyers and their readjustment — taking into account the compensation that the actuary calculated according to the advantages recognized for the judges' profession, advantages that are not necessarily available in the private sector in any comparable way. Shouldn't the determination of this method be the most important recommendation, a part of the readjustment we find on the proposed scale that the Department of Justice should be holding to during the coming years to preserve the results of the work you have done?

You say the triennial commission that preceded you did not work according to as clear a formal context as the one you imposed on yourselves.

How can we be sure that a few years from now, the essential data will be gathered in such a way as to allow the Commission to work objectively?

Mr. Drouin: It seems to me the Minister of Justice indicated in her statement that she intended asking the commission — as we are there until August 2003 — to look at two aspects. The first one has to do with the setting up of criteria and data that will allow a better evaluation of practitioners' remuneration. The second has to do with the pension plan.

In the first case I understood that, for the minister, it was an answer to that chapter because the Judges Act provides that the minister may ask the commission to do certain work besides its main work that it accomplished during the first nine months.

I do not have the statement of the minister in front of me, but at the end of her statement, she mentioned those elements concerning the more specific point you raised.

Senator Joyal: At this point, have you not yet been asked formerly to continue with your work on that specific point?

Mr. Drouin: No.

et la méthode soient, autant que possible, les plus clairs et les plus objectifs possible afin d'assurer l'impartialité de la recommandation que vous faites.

Je comprends qu'un des facteurs de base déterminants pour la rénumération est le salaire que reçoivent les membres de la profession légale — on n'est pas nommé juge si on n'est pas d'abord membre de la profession légale. Vous avez recommandé de développer des critères relativement précis, de sorte que si une nouvelle commission avait à se pencher à nouveau sur la question, elle n'ait pas à réinventer la roue, puisque l'objectif est de développer des critères. Si la définition des critères est bien faite, une commission qui entreprendrait de poursuivre vos travaux aurait déjà une base relativement fiable.

Le ministère ne semble pas avoir retenu cette recommandation de façon aussi précise que la façon dont vous l'avez exprimée. J'ai lu le mémoire que le Barreau canadien a déposé et que madame la présidente nous a fait parvenir. Le mémoire, à la page deux, reprend cette recommandation d'une façon très précise.

Parmi les priorités dans le développement de méthodes nous avons la détermination du salaire des avocats et de leur rajustement – en tenant compte de la compensation que l'actuaire fait selon les avantages qui sont reconnus à la profession de juge, avantages qui ne sont pas nécessairement disponibles dans le secteur privé de façon comparable. La détermination de cette méthode ne devrait-elle pas être la recommandation la plus importante, mis à part le rajustement qu'on retrouve sur l'échelle proposée, à laquelle le ministère de la Justice devrait se consacrer au cours des prochaines années afin de conserver l'acquis des travaux que vous avez faits?

Vous dites que la commission triennale qui vous a précédé n'a pas fonctionné selon un formalisme aussi clair que celui que vous avez voulu vous-même lui donner.

Comment pouvons-nous nous assurer que d'ici quelques années, les données essentielles seront rassemblées de façon à permettre un travail objectif de la commission?

M. Drouin: Il me semble que la ministre de la Justice a indiqué dans son énoncé qu'elle avait l'intention de demander à la commission — puisque nous sommes en place jusqu'en août 2003 — de se pencher sur deux aspects. Le premier aspect traite de la mise en place des critères et des données qui permettent une meilleure évaluation de la rémunération des praticiens. Le deuxième traite du régime de retraite.

Dans le premier cas, j'ai compris que, pour la ministre, c'était une réponse à ce chapitre, parce que la Loi sur les juges prévoit que la ministre peut demander à la commission de faire certains travaux en plus des travaux principaux qu'elle a faits durant les premiers neuf mois.

Je n'ai pas devant moi l'énoncé de la ministre, mais à la fin de son énoncé, elle mentionne des éléments qui visent particulièrement le point que vous avez soulevé.

Le sénateur Joyal: À ce moment-ci, on ne vous a pas encore demandé formellement de poursuivre vos travaux sur ce point particulier?

M. Drouin: Non.

Senator Joyal: As for the other criteria that may be developed, there is an aspect of judges' work that is difficult to quantify and this is it: it is relatively rare for judges to be appointed without having practiced before, over a reasonable period of time, their profession private practice in without having earned the recognition of their peers. A lawyer earning some professional recognition in his community, having accumulated a certain number of years in practice, is called upon to participate in paralegal activities that are part of a certain form of professional quality of life. When the same person is appointed judge, then he or she must abstain from a series of satisfying professional activities both on the personal as well as the financial level.

A lawyer can be appointed to a board of directors, take part in public fundraising campaigns for certain causes dear to his heart and so on. So there is a form of social and professional fulfilment that are part of one's personal benefits at certain stages of one's career. When the lawyer is appointed judge, then she must abandon that part of her activity and avoid, insofar as possible, because she is being watched, placing herself in positions where her independence might be questioned.

How do you quantify compensation for this "shortfall" which is actually real? All those who know members of the legal profession can see this for themselves. How do you quantify and reflect that in the salaries of the judges?

Mr. Drouin: It is not possible to quantify that compensation. I completely agree with what Senator Joyal said, especially with his statement that the professions of advocate and judge have evolved considerably over the last 20 years. My father and my uncle, whose contribution to the Senate you pointed out, practised in an era that allowed them, when they had a case to argue in Chicoutimi, the Beauce or elsewhere, to go to dinner at night with the judge and the advocate for the other party and fraternize. Today, judges do not do that kind of thing anymore. I have friends who were in my law office and became judges, and whether or not they were part of my law office, you cannot have open social relations with them. It is clear that that is part of the judge's role, but that is not quantifiable. So you have imponderable elements there, of the sort that you cannot evaluate, just as it is difficult to assess what job security is worth for a government employee. You cannot evaluate that and it is the same thing for a judge who has to deal with the conditions you have mentioned.

Senator Joyal: What are the other criteria used to evaluate remuneration which, according to the code, should be "fair and reasonable"? It is difficult to determine something to measure it by without developing a comparative base which would give the decision as objective a character as possible. Because that is where the opinion of the Supreme Court, in the reference of the Prince Edward Island case, is bringing us. You quote this in your report when Judge Lamer says, and I am quoting the judgment on this:

Le sénateur Joyal: En ce qui a trait aux autres critères qui peuvent être développés, il existe un aspect du travail des juges qui est difficilement quantifiable, et c'est le suivant: il est relativement rare que des juges soient nommés sans avoir exercé auparavant, pendant une période de temps raisonnable, leur profession en pratique privée, et sans avoir reçu une reconnaissance de leurs pairs. Un avocat qui obtient une certaine reconnaissance professionnelle dans sa communauté, après avoir accumulé un certain nombre d'années de pratique, est appelé à participer à des activités paralégales qui font partie d'une certaine forme de qualité de vie professionnelle. Lorsque la même personne est nommée juge, elle doit s'abstenir d'une série d'activités professionnelles satisfaisantes tant sur le plan personnel que sur le plan financier.

Un avocat peut être nommé directeur de société, participer à des campagnes de souscription publique en faveur de certaines causes qui lui sont chères, et cetera. Il exerce donc une certaine forme de rayonnement social et professionnel qui fait partie de ce dont un individu peut bénéficier à une certaine étape de sa carrière. Lorsque cet avocat est nommé juge, il doit abandonner cette partie de son activité et éviter dans toute la mesure du possible, puisqu'il est surveillé, de se placer dans des positions où son indépendance pourrait être mise en cause.

Comment arrivez-vous à quantifier une compensation pour ce «manque à gagner» qui est quand même réel? Tous ceux qui côtoient des membres de la profession juridique sont en mesure de le constater. Comment arrivez-vous à quantifier et à refléter cela dans le salaire des juges?

M. Drouin: Il n'est pas possible de quantifier cette compensation. Je suis entièrement d'accord avec les énoncés du sénateur Joyal, surtout dans le fait que l'évolution de la profession d'avocat et de celle de juge a été très importante au cours des 20 dernières années. Mon père et mon oncle, dont vous avez souligné l'apport au Sénat, avaient une pratique à l'époque qui leur permettait lorsqu'ils plaidaient des causes, à Chicoutimi, en Beauce ou ailleurs, d'aller dîner le soir avec le juge et avec l'avocat de l'autre partie et de fraterniser. Aujourd'hui, les juges ne font plus ce genre de choses. J'ai des amis qui étaient dans mon cabinet et qui sont devenus juges, pour lesquels on ne peut pas, indépendamment de la relation avec un cabinet ou pas, avoir de relations sociales ouvertes. C'est clair que cela fait partie du rôle que doit avoir un juge, mais ce n'est pas quantifiable. Par conséquent, cela fait partie des impondérables, un peu comme on ne peut pas évaluer ce que vaut la sécurité d'emploi pour un fonctionnaire du gouvernement. Cela ne s'évalue pas, et c'est la même chose pour un juge qui doit faire face aux conditions que vous avez mentionnées.

Le sénateur Joyal: Quels sont les autres critères d'évaluation de la rénumération, comme dit le code, «justes et raisonnables» pour lesquels il est difficile de déterminer une mesure, sans développer une base comparative qui donnerait à la décision le caractère le plus objectif possible. Car c'est vers cela que l'opinion de la Cour suprême, dans la référence dans la cause de l'Île-du-Prince-Édouard, nous amène. Vous le citez bien dans votre rapport, lorsque le juge Lamer dit, et je cite le jugement à ce sujet:

Moreover, if, having examined the Commission's report, the executive or the legislative assembly, as the case may be, decides to reject one or several of the recommendations, they must be ready to justify their decision, as need be, before the Court of Justice. Any unjustified decision might lead to a declaration of non-constitutionality.

That means that the government must also have objective criteria, in a way, to be able to balance out the recommendations you are making and the decision that the executive and Parliament are asked to make.

The importance of defining the criteria was considered, by our committee, as being an essential element in making the law work. If we are to benefit from your work and the experience you have accumulated to produce this report, may we expect that during the next few years you will come up with criteria so that the final decision could be made with the least discretion possible?

Mr. Drouin: I would mention that, under the law, we must submit to the criteria in clause 26. Those criteria, in themselves, cannot be as objective as you would like. For example, when financial security or judiciary independence are mentioned, they are very subjective criteria insofar as the evaluation is concerned. The criteria you have mentioned and that we have mentioned in our report are more in the nature of criteria that would provide a firm data base. In other words, all the data that we get must be organized, for example, the data from the Department of Revenue, to be able to examine them in detail and in depth.

Why are our regional disparities so great? Should something be done concerning regional disparities? Unless we were to change the substance of the law, but I do not think that any change would be in conformity with the Supreme Court's judgment, the law predicates that we must always submit to criteria that are objective in and of themselves. So we have to arrive at the best decision or the best recommendation based on the data we consider the most reliable.

[*English*]

Senator Joyal: My colleagues have mentioned the uneasiness that we collectively have about being asked to vote on increases of salaries that are "reasonable" while there is such a major discrepancy with the legislative function and the executive function. My colleagues around the table have alluded to it.

The importance of your work is that the more the methodology being developed by a body like the commission is refined, the better it will serve as a reference when we determine the compensation of legislators and executive members of the government. This step of developing an approach is important if Canada, as a country, wants to address the issue of how to compensate public officers of that level of responsibility for determining the affairs of the nation. What you do is an important step for the future of discussion on this.

As much as we could not rely on a methodology and criteria in the past, what you will be doing is essential for the appreciation of the professional input that parliamentarians bring to the public debate. It is important that you develop the basis. I fully support

De plus, si après avoir étudié le rapport de la Commission, l'exécutif ou l'assemblée législative, selon le cas, décide de rejeter une ou plusieurs des recommandations, il doit être prêt à justifier sa décision au besoin devant une cour de justice. Toute décision non justifiée pourrait entraîner une déclaration d'inconstitutionnalité.

C'est donc dire que le gouvernement aussi doit avoir des critères objectifs, d'une certaine façon, pour pouvoir équilibrer les recommandations que vous faites et la décision que l'exécutif et le Parlement sont appelés à prendre.

L'importance de définir les critères a été considéré par notre comité comme un élément essentiel du fonctionnement de la loi. Si on est pour bénéficier de vos travaux et de l'expérience que vous avez accumulée pour produire ce rapport, pouvons-nous nous attendre à ce qu'au cours des prochaines années, vous formuliez des critères, de manière à ce que la décision finale soit prise avec le moins de discrétion possible?

M. Drouin: Je mentionnerai que nous sommes quand même soumis de par la loi aux critères de l'article 26. Ces critères, en soi, ne peuvent pas être d'une objectivité telle que vous la souhaiteriez. Par exemple, lorsqu'on parle de sécurité financière ou d'indépendance judiciaire, ce sont des critères très subjectifs dans leur évaluation. Les critères auxquels vous faites allusion et que nous avons énoncés dans notre rapport, sont davantage des critères qui permettent de se baser sur des données de valeur sûre. Autrement dit, il faut organiser toutes les données que nous pouvons recevoir, par exemple, celles du ministère du Revenu, afin de les étudier en détails et plus à fond.

Pourquoi les disparités régionales sont-elles si grandes? Doit-on faire quelque chose relativement aux disparités régionales? Nous serons toujours, de par la loi, — à moins que nous en changions le contenu, mais je ne crois pas qu'un changement serait conforme au jugement de la Cour suprême — soumis à des critères subjectifs en soi. Il s'agit donc d'en arriver à la meilleure décision ou à la meilleure recommandation, à l'aide de données que nous considérons plus fiables.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Mes collègues vous ont dit à quel point nous sommes mal à l'aise de devoir nous prononcer sur une augmentation «raisonnable» des traitements, étant donné qu'il y a un tel écart entre la fonction législative et la fonction exécutive. Mes collègues y ont fait allusion.

Plus la commission mettra au point une méthode précise pour établir la rémunération des juges, plus elle pourra servir à établir la rémunération des législateurs et des membres de l'exécutif. Il s'agit d'un travail important si le Canada veut se doter d'une bonne méthode pour établir la rémunération de ceux qui sont chargés de la conduite des affaires du pays. Votre travail revêt donc beaucoup d'importance.

Il n'existait par le passé de méthodes et de critères fiables, mais la méthode que vous allez établir permettra de mieux apprécier la contribution professionnelle des parlementaires. J'insiste sur l'importance de cette méthode. J'appuie sans réserve la

the comparative analysis with the bar and the comparative analysis with DM-03s, but if I were to be a member of a compensation board, such as the current Lumley commission, and I had to make recommendations, where would I start to make sure that I appear just and balanced in a way, from one Parliament to the other, so we do not submit ourselves to the painful exercise of creating the impression that we stretch our hands into the public purse to try to give ourselves a cozy deal. This element is important inasmuch as you mentioned there are other people, more or less in the same position as judges, who have to decide by themselves to appoint or contribute to the decision of how much we will compensate and when the increase is needed.

Mr. Drouin: I take great note of the comments made by the senator.

Senator Moore: Mr. Drouin, I want to pursue the point about representatives of the judiciary. These are not your words, but you thought that perhaps an actuary would qualify as being a representative of a judiciary and his or her bill could be shared pursuant to proposed section 26.3. Subsection 26.3(3) refers to costs on a solicitor-and-client basis. From my understanding as a lawyer, that is strictly between lawyers. It never included expert witnesses, whether they be actuaries, public relations people, doctors or anybody else. The solicitor-and-client basis is fine for the legal representative, but I do not understand how others are covered here.

Mr. Drouin: I was prompted to give you that answer by my actuary.

Senator Moore: I thought as much.

Mr. Drouin: To be clear, the recommendation we made was toward legal representation only.

Senator Moore: That is where I think we should be.

Mr. Drouin: The text of the legislation talks about representation.

Senator Moore: It is not tight. It should be legal representative or legal counsel.

Senator Banks: Do you agree with what Senator Moore said?

Mr. Drouin: Yes.

Senator Banks: Do you agree that the act ought to be more specific?

Mr. Drouin: I would not like to make a statement on that. I am just interpreting that representatives, if not clearly mentioned as legal counsel or legal whatever, gives opening to the statement that I made that actuaries can play a major role in being representatives. If the legislator did not want to cover that, it should be clarified.

Senator Banks: It could be a career counsellor or an investment counsellor.

Following up on what Senator Nolin asked, it used to be the case — I do not know if it still is — that some justices of provincial courts and, if I recall correctly, some chief justices of provincial courts are also justices of Territorial courts. Do you

comparaison avec les salaires des membres du Barreau et avec les DM-03, mais si je faisais partie d'une commission sur la rémunération comme la Commission Lumley et si j'avais des recommandations à formuler, je m'assurerais que la méthode proposée est juste et s'applique à toutes les assemblées législatives pour que nous ne donnions pas l'impression pénible que nous essayons de nous enrichir sur le dos des contribuables. Comme vous l'avez mentionné, d'autres gens qui occupent un poste comparable à celui de juge doivent décider de recommander des candidats à ces postes et donner leur avis sur la rémunération qui devrait leur être versée et sur les augmentations de salaire à accorder.

M. Drouin: Je prends bonne note de vos observations.

Le sénateur Moore: Monsieur Drouin, j'aimerais poursuivre la discussion au sujet des représentants de la magistrature. Ce n'est pas exactement ce que vous avez dit, mais vous pensez qu'un actuaire pourrait être considéré comme le représentant de la magistrature et avoir droit au paiement de ces dépens en vertu de l'article 26.3. Le paragraphe 26.3(3) parle des dépens sur une base avocat-client. À titre d'avocat, je crois que cela s'applique qu'aux avocats et non pas aux experts comme les actuaires, les agents de relations publiques ou les médecins. Je ne vois pas comment d'autres experts pourraient être visés par cet article.

M. Drouin: C'est mon actuaire qui m'a poussé à vous donner cette réponse.

Le sénateur Moore: C'est ce que je pensais.

M. Drouin: Nous avons recommandé que seuls les dépens des avocats soient remboursés.

Le sénateur Moore: Je pense que c'est ce qui devrait se faire.

M. Drouin: La loi parle d'un représentant.

Le sénateur Moore: Ce n'est pas suffisamment précis. Il faudrait dire qu'il s'agit d'un représentant juridique ou avocat-conseil.

Le sénateur Banks: Êtes-vous d'accord avec le sénateur Moore?

M. Drouin: Oui.

Le sénateur Banks: Pensez-vous que la loi devrait être plus précise à cet égard?

M. Drouin: Je ne voudrais pas me prononcer là-dessus. J'ai simplement dit que comme la loi ne précise pas que le représentant doit être un avocat, les actuaires pourraient être considérés comme des représentants. Si ce n'est pas le cas, il vaudrait mieux que la loi le précise.

Le sénateur Banks: Il pourrait s'agir d'un spécialiste en orientation professionnelle ou d'un conseiller en investissement.

Pour revenir à ce que disait le sénateur Nolin, autrefois — et je ne sais pas si c'est toujours le cas — certains juges des tribunaux provinciaux et, si je ne m'abuse, certains juges en chef des tribunaux provinciaux étaient également des juges des tribunaux

know of an instance in which that is still true and, if it is, what would obtain with respect to the salaries? Would they be piled on top of one another or commensurate?

The Chairman: I am not sure if that is still true. I believe it was the Chief Justice of Alberta who was doing the Northwest Territories.

Mr. Guay: The Chief Justice of Alberta is also the Chief Justice of the Northwest Territories and Nunavit, and the Chief Justice of B.C. is the Chief Justice of Yukon. They do not receive any more salary. It is the same salary.

Senator Cools: Is it not true that they receive additional representational cost?

Mr. Guay: They receive additional representation for that function only.

Senator Cools: They get one salary but two representational allowances.

Senator Banks: As they should.

Mr. Guay: I just want to mention that the Chief Justice of B.C. is the Chief Justice of Yukon and the Chief Justice of the Court of Appeal for Yukon, but on behalf of the Supreme Court, it is the senior judge at the Supreme Court.

Senator Cools: I have a newspaper clipping from the *Toronto Star* dated May 13, 1998. This article draws its conclusions from census data. According to that information, the highest paid people in the country are judges, with lawyers placing at seventh place.

The point I make is that there is a significant gap between judges' salaries and the average salaries or incomes of lawyers. I am not questioning your conclusions and I am not questioning how you arrive at those conclusions in this regard, however, I am agreeing with Senator Joyal that the methodology is still somewhat arbitrary.

We hear about lawyers making hundreds of thousands of dollars, but, according to the data I read, I do not find that. There are a few lawyers who make such sums of money, but there are not that many of them. We do a terrible disservice to lawyers when we speak about them as though they were all making hundreds of thousands of dollars. That is not the truth.

The average lawyer working at the Department of Justice — or our own legal counsel in the Senate — earns far below anything we have mentioned here.

Standards are required that are palatable to all of us. Public opinion questions why these conclusions are drawn. I would invite the honourable gentlemen to give this more thought. Standards are required that are objective and rational. I do not quarrel with the philosophical premise of attaining standards. I am not satisfied that choosing the particular percentile of the highest paid lawyers in the country is an appropriate standard from which to evaluate the quantum for the remuneration of Her Majesty's judges.

I feel strongly about Parliament's role in this. I also believe that people who serve the public should be properly remunerated. I do not believe that they should live in poverty or that their

territoriaux. Savez-vous si c'est toujours le cas? Et si ce l'est, qu'est-ce que cela signifie au point de vue traitement? Les traitements sont-ils cumulatifs?

La présidente: Je ne sais pas si cette situation existe toujours. Je crois que c'était le juge en chef de l'Alberta qui était aussi juge pour les Territoires du Nord-Ouest.

M. Guay: Le juge en chef de l'Alberta est aussi le juge en chef des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavit et le juge en chef de la Colombie-Britannique est aussi le juge en chef du Yukon. Ils ne touchent pas de supplément de rémunération. Leur traitement reste le même.

Le sénateur Cools: Leurs dépens remboursables sont plus élevés, n'est-ce pas?

M. Guay: Ils obtiennent un supplément à cet égard.

Le sénateur Cools: Ils touchent donc un traitement mais deux allocations pour dépenses de représentation.

Le sénateur Banks: Comme il se doit.

M. Guay: Je voulais simplement signaler le fait que le juge en chef de la Colombie-Britannique est le juge en chef du Yukon et le juge en chef de la Cour d'appel du Yukon, mais au nom de la Cour suprême, c'est le doyen des juges de la Cour suprême.

Le sénateur Cools: J'ai une coupure de presse du *Toronto Star* datée du 13 mai 1998. Cet article se fonde sur des données tirées du recensement. D'après cet article, les juges viennent en première place au pays et les avocats en septième pour ce qui est de leur rémunération.

Je vous signale qu'il y a un écart important entre le traitement des juges et le salaire moyen des avocats. Je ne remets pas en question vos conclusions et je ne remets pas en question non plus la méthode que vous avez utilisée pour y parvenir, mais je conviens avec le sénateur Joyal que cette méthode continue d'être quelque peu arbitraire.

Nous entendons parler d'avocats qui font des centaines de milliers de dollars chaque année, mais ce n'est pas ce qui ressort des données. Quelques avocats font autant d'argent, mais ce n'est pas la majorité d'entre eux. Nous rendons un très mauvais service aux avocats en parlant comme s'ils gagnent tous des centaines de milliers de dollars. Ce n'est pas le cas.

L'avocat moyen qui travaille au ministère de la Justice — ou notre propre conseiller juridique au Sénat — gagne beaucoup moins.

Il nous faut établir des normes qui nous conviennent à tous. Le public se demande comment on arrive à de telles conclusions. Je vous invite à réfléchir à cette question. Les normes doivent être objectives et rationnelles. Je ne conteste pas la nécessité d'établir des normes. Je me demande simplement s'il convient vraiment que la rémunération des juges de sa Majesté corresponde à un certain pourcentage du salaire des avocats les mieux rémunérés au pays.

Je crois que le Parlement a un rôle important à jouer. Je crois aussi que les gens qui servent le public doivent être convenablement rémunérés. Je ne pense pas qu'ils devraient vivre

contribution should be based on virtue. It is a foolish community that believes virtue should be its own reward.

I would encourage the gentlemen at the table to move toward truly scientific criterion. There is much criticism and concern in the public mind.

Mr. Drouin: I take note of that.

Senator Cools: The intention of all of us is essentially to have a system that works and to have standards that are true and pure.

The Chairman: I wish to thank the witnesses for being with us this afternoon.

Our next witnesses are from the Office of the Superintendent of the Financial Institutions, Mr. Ménard, Mr. McCleave and Mr. Cornelis. Welcome, gentlemen. Please proceed.

[*Translation*]

Mr. Jean-Claude Ménard, Chief Actuary, Office of the Chief Actuary: Before beginning, I would like to say that we are very happy to have been invited to address your committee. Messrs. Lou Cornelis and Steve McCleave, also from the Office of the Chief Actuary, who are with me today are experienced actuaries who have provided actuarial advice during the whole process followed by the Commission and during the preparation of Bill C-12.

The Office of the Chief Actuary is part of the Office of the Superintendent of Financial Institutions, which supervises and regulates all Canadian banks and all trust and loan companies, insurance companies co-operative credit associations and fraternal benefit societies as well as all the pension plans set up or registered under federal law.

Within the Specialist Support Sector of OSFI, the Office of the Chief Actuary provides actuarial services to the government for a variety of programs sponsored by the government. The two largest programs, namely the Canada Pension Plan and Old Age Security, provide retirement and other benefits to most Canadians. The other programs are the pension and insurance plans for members of the Public Service, the Canadian Armed Forces, the RCMP, federally appointed judges and federal parliamentarians. Besides preparing statutory actuarial reports on the financial status of the plans, the Office of the Chief Actuary provides the departments involved with actuarial advice concerning the design, funding and administration of those plans.

In accordance with the Public Pensions Reporting Act, the Office of the Chief Actuary has been doing triennial actuarial valuations of the judicial pension plan since 1985. To do so, we have examined closely the demographic data on judges, more particularly the two key elements which are the rate of retirement and the rate of mortality. The retirement rate assumption stemming from the analysis of historical data of the plan varies depending on age and years of service while the hypotheses of the mortality rate varies according to age and sex. The most recent statutory valuation report concerning the judicial pension plan was prepared by the Office of the Chief Actuary on 31 March, 1998.

dans la pauvreté et qu'ils devraient travailler par simple amour du métier. Il faudrait être fou pour le penser.

J'encourage nos témoins à établir des critères réellement scientifiques. Étant donné que cette question préoccupe le public.

M. Drouin: J'en prends bonne note.

Le sénateur Cools: Nous voulons tous que le système fonctionne et que les normes soient justifiées.

La présidente: Je remercie les témoins qui ont comparu devant nous cet après-midi.

Nous accueillons maintenant du Bureau du surintendant des institutions financières, MM. Ménard, McCleave et Cornelis. Bienvenue, messieurs. Veuillez commencer.

[*Français*]

M. Jean-Claude Ménard, actuaire en chef au Bureau de l'actuaire en chef: Avant de commencer, je voudrais vous dire que nous sommes très heureux d'avoir été invités à prendre la parole devant votre comité. MM. Lou Cornelis et Steve McCleave, également du Bureau de l'actuaire en chef, qui m'accompagnent aujourd'hui, sont des actuaires chevronnés qui ont fourni des avis actuariels tout au long du processus suivi par la Commission, et lors de la préparation du projet de loi C-12.

Le Bureau de l'actuaire en chef fait partie du Bureau du surintendant des institutions financières qui surveille et réglemente toutes les banques du Canada et toutes les sociétés de fiducie et d'assurance, associations coopératives de crédit et sociétés de secours mutuels, et tous les régimes de retraite constitués ou agréés sous le régime des lois fédérales.

Au sein du Secteur du soutien spécialisé du BSIF, le Bureau de l'actuaire en chef offre des services actuariels au gouvernement fédéral à l'égard d'une vaste gamme de programmes que parraine ce dernier. Les deux plus importants programmes, le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse, versent des prestations de retraite et d'autres prestations à la plupart des Canadiens et Canadiennes. Les autres programmes sont les régimes de retraite et d'assurance à l'intention des membres de la fonction publique, des Forces armées canadiennes, et de la Gendarmerie royale du Canada, et des juges et parlementaires fédéraux. En plus de préparer des rapports actuariels réglementaires portant sur la situation financière des régimes, le Bureau de l'actuaire en chef offre aux ministères concernés des conseils actuariels au sujet de la conception, de la capitalisation et de l'administration de ces régimes.

Conformément à la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques, le Bureau de l'actuaire en chef procède à des évaluations actuarielles triennales du régime de pension des juges depuis 1985. Pour ce faire, nous avons examiné de près les données démographiques sur les juges, plus particulilèrement les deux principaux éléments, c'est-à-dire les taux de retraite et les taux de mortalité. Les hypothèses de taux de retraite découlant de l'analyse des données historiques du régime varient selon l'âge et les années de service, tandis que les hypothèses du taux de mortalité varient selon l'âge et le sexe. Le plus récent rapport d'évaluation réglementaire portant sur le régime de retraite des

It reveals that the average normal retirement age is 73.0, for judges. Based on the assumed mortality rates in that report, the remaining life expectancy at that age is 13.8 years for male judges and 17 years for females judges.

At the request of both the Department of Justice and the Judicial Compensation and Benefits Commission, the Office of the Chief Actuary was deeply involved in the design and costing of the various pension and insurance proposals for judges. At the request of the commission, my office also provided the actuarial information required by the commission's constitutional expert.

[*English*]

The Bill C-12 pension plan amendments were costed largely on the basis of the actuarial assumptions from the 1998 statutory report, supplemented by assumptions for new contingencies such as retiring early with a prorated pension. These costings were done in the same format as a statutory pension valuation, meaning that the changes to the accrued liability and normal cost were estimated.

The accrued liability is the liability for benefits earned in respect of service rendered prior to a given valuation date. The accrued liability for the judicial pension plan would rise by $6 million if the Bill C-12 amendments were made, which is small relative to the total accrued liability of more than $1 billion. This $6 million is a one-shot increase.

The normal cost is the cost of benefits earned in respect of service rendered during the year beginning on a given valuation date. Assuming a 6 per cent annual interest rate and judicial salaries in accordance with Bill C-12, the government's normal cost of the judicial pension plan is $61 million per annum at this time. The Bill C-12 pension amendments would raise this cost by $3.5 million per annum.

Most of this increase in the government portion of the normal cost is attributable to the selective reduction of pension contributions by judges. Bill C-12 stipulates that judges who are eligible for a full pension shall contribute at 1 per cent of salary instead of the 7 per cent payable before becoming eligible.

The other Bill C-12 pension changes, namely the prorated early retirement pension and the enhanced survivor benefit option, would add little to the government portion of the plan costs.

The Office of the Chief Actuary was involved in designing the enhanced survivor benefit option so that it would be as cost neutral as possible. This was achieved first by imposing a one-year waiting period before the enhanced 60 per cent or 75 per cent survivor benefit takes effect and, second, by making the option available only at the time of retirement for incumbent

juges a été préparé par le Bureau de l'actuaire en chef le 31 mars 1998. Il révèle que l'âge normal moyen où l'on prend sa retraite s'établit à 73 ans pour les juges. Selon les taux de mortalité estimés dans ce rapport, l'espérance de vie restante s'élève à 13,8 années pour les juges de sexe masculin et à 17 années pour les juges de sexe féminin.

À la demande du ministère de la Justice et de la Commission d'examen de la rémunération des juges, le Bureau de l'actuaire en chef a participé activement à la conception et au calcul des coûts des diverses propositions de retraite et d'assurance destinées aux juges. À la demande de la commission, mon bureau a aussi fourni de l'information actuarielle requise par l'expert constitutionnel de la commission.

[*Traduction*]

Le coût des modifications au régime de pension prévu dans le projet de loi C-12 a été établi surtout en fonction d'hypothèses actuarielles fondées sur le rapport de 1998 et sur des hypothèses relatives aux imprévus comme les retraites anticipées avec prestations calculées au prorata. Ces coûts ont été établis de la même façon que les pensions prévues par la loi, ce qui signifie qu'on a estimé les changements dans la charge à payer et les coûts normaux.

La charge à payer correspond aux prestations gagnées pour le service antérieur à la date d'évaluation. La charge à payer pour le régime de pension des magistrats augmenterait de 6 millions de dollars si les modifications au projet de loi C-12 sont adoptées, ce qui représente une modeste somme par rapport à la charge à payer totale qui s'élève à plus d'un milliard de dollars. Cette augmentation de 6 millions de dollars n'est pas répétitive.

Le coût normal est le coût des prestations gagnées pour le service rendu au cours de l'année commençant à la date d'évaluation. Si le taux d'intérêt annuel est de 6 p. 100 et que le traitement des juges est celui qui est prévu au projet de loi C-12, le coût normal du régime de pension pour les magistrats est de 61 millions de dollars par année. Si le projet de loi C-12 est adopté, ce coût augmentera de 3,5 millions de dollars par année.

La plus grande partie de l'augmentation du coût pour le gouvernement est attribuable à la réduction sélective des cotisations de pension versées par les juges. Le projet de loi C-12 énonce que les juges qui ont droit à une pleine pension doivent verser des cotisations équivalant à 1 p. 100 de leur traitement plutôt que les 7 p. 100 payables avant de devenir admissibles.

Les autres changements que le projet de loi C-12 apportent au régime de pension en ce qui concerne la pension de retraite anticipée proportionnelle et l'amélioration de la pension de réversion n'augmenteraient pas beaucoup la part des dépenses assumées par le gouvernement.

Le Bureau de l'actuaire en chef a participé à la mise au point de la pension de réversion améliorée de façon à neutraliser le plus possible son incidence sur les coûts. Ce résultat a pu être obtenu en imposant un délai de carence d'un an avant l'entrée en vigueur de la pension à 60 p. 100 ou 75 p. 100 et ensuite en permettant aux juges de choisir l'une des deux formules uniquement à leur

judges. These safeguards are important because the enhanced survivor benefit is likely to be popular.

The Office of the Chief Actuary also provided the estimated cash costs to the government over the next five years for the Bill C-12 pension amendments, using the same actuarial assumptions as for the actuarial costs. These costs average somewhat more than $2 million per annum. Cash costs are important because the judicial pension plan is financed on what is effectively a pay-as-you-go basis.

In addition to the work on the pension plan, the Office of the Chief Actuary also provided the costing for the various proposed insurance coverage. The basic life insurance is the most costly of these, with the premium paid by the government in the first full year of operation being over $4 million. The post-retirement life insurance will cost the government very little in the first year because the insured population will be small, being restricted to those who retire after the implementation date. However, the insured population will grow rapidly and so the annual cost is projected to exceed $1 million within five years. These costings were done on the basis of the same mortality assumptions as the pension costings.

I wish to thank you for the opportunity to appear before this committee. My colleagues and I would be pleased to answer any question that you might have.

Senator Cools: I have a question in respect of pensions. Proposed new section 44.2 essentially replaces the current section 44.2. Were you involved at all in the clauses in the bill of this proposed new section?

You look puzzled. I will read the proposed new subsection.

> 44.2(1) Subject to the regulations, a judge to whom an annuity has been granted may elect to reduce his or her annuity so that an annuity may be paid to a person who, at the time of the election, is the spouse or common-law partner of the judge but to whom an annuity under section 44 may not be granted.

Can you shed any light on that proposed new section? This is a novel innovation in this bill. This proposed new section essentially addresses income splitting, does it not?

Mr. Lou Cornelis, Principal Actuary, Valuation Unit B, Office of the Superintendent of Financial Institutions: Proposed subsection 44.2(1) replaces current subsection 44.2(1), which refers to the optional survivor benefit. The subsection has to be altered slightly because current subsection 44.2(1) does not allow for a judge to elect the optional survivor benefit while the judge is in the deferment period of the deferred annuity referred to in proposed new subsection 43.1(1).

The effect of the change is that it gives a judge who has been granted a deferred annuity the right to elect the optional survivor benefit while the judge is in the deferment period; that is, before the judge reaches 60 years of age, at which time the annuity is

départ pour la retraite. Ce sont là des précautions importantes étant donné que la pension de réversion améliorée va sans doute avoir du succès.

Le Bureau de l'actuaire en chef a également fourni une estimation des coûts que les dispositions du projet de loi C-12 concernant la pension représenteront pour le gouvernement au cours des cinq prochaines années en se servant des mêmes hypothèses actuarielles que pour les coûts actuariels. Ces modifications coûteront en moyenne un peu plus de 2 millions de dollars par an. Ces coûts sont importants étant donné que les prestations de retraite des juges sont financées par répartition.

En plus du travail qu'il a réalisé au sujet du régime de retraite, le Bureau de l'actuaire en chef a estimé le coût des diverses assurances proposées. L'assurance de base est la plus coûteuse étant donné que le gouvernement paiera, la première année, plus de 4 millions de dollars en primes. L'assurance-vie après la retraite lui coûtera très peu, la première année, étant donné que seuls les juges qui prendront leur retraite après la date de mise en oeuvre seront couverts. Leur nombre va toutefois augmenter rapidement et le coût annuel de cette assurance devrait dépasser un million de dollars d'ici cinq ans. Cette estimation a été faite à partir des mêmes hypothèses concernant la mortalité que pour le calcul du coût de la pension.

Je tiens à vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant le comité. Mes collègues et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Cools: J'ai une question concernant les pensions. Le nouvel article 44.2 remplace l'article 44.2 de la loi actuelle. Avez-vous participé à l'élaboration de cette nouvelle disposition du projet de loi?

Vous semblez étonné. Je vais vous lire le nouveau paragraphe en question.

> 44.2(1) Le juge à qui une pension a été accordée en vertu de la présente loi peut choisir, sous réserve des règlements, de réduire le montant de sa pension afin que soit versée une pension à la personne qui, au moment du choix, est son époux ou conjoint de fait et n'a pas droit à une pension au titre de l'article 44.

Pourriez-vous nous éclairer au sujet de cette nouvelle disposition? C'est là toute une innovation. Ce nouveau paragraphe prévoit une sorte de partage du revenu, n'est-ce pas?

M. Lou Cornelis, actuaire principal, Unité d'évaluation B, Bureau du surintendant des institutions financières: Le paragraphe 44.2(1) remplace le paragraphe 44.2(1) actuel qui se rapporte aux prestations de survivant. Ce paragraphe doit être légèrement modifié parce que les dispositions actuelles ne permettent pas à un juge de faire un choix en ce qui concerne la pension de survivant s'il a choisi une pension différée conformément au nouveau paragraphe 43.1(1).

Ce changement a pour effet d'accorder à un juge qui a obtenu une pension différée le droit d'exercer son choix en ce qui concerne la pension de survivant avant d'atteindre l'âge de 60 ans, l'âge auquel il reçoit une pension immédiate. Les autres

payable. This right to elect during the deferment period does occur in other public service pension plans.

Senator Cools: This provision is not about survivor spouses. This speaks to when the judge is still alive. The survivor sections come into force upon a judge's demise.

This proposed new section is not about that. Maybe I misunderstand. I would be happy to be wrong. The judge is expected to be alive, on the face of it. I am prepared to be enlightened.

Mr. Steve McCleave, Senior Actuarial Assistant, Valuation Unit B, Office of the Superintendent of Financial Institutions: It is at the option of the judge to make the election.

Senator Cools: I understand that.

Mr. McCleave: The judge makes that decision if the partner was not the judge's partner at the time of his or her retirement.

Senator Cools: This partnership occurs while the judge is still sitting, correct?

Mr. McCleave: No, if the partnership occurs while the judge is still sitting, the partner would be entitled to an annuity under section 44(2). If the partnership commences after the judge has retired, that is, stopped sitting, the partner would not be entitled to a survivor pension under 44(2).

Senator Cools: What this says is that the spousal provision triggers if the judge dies in office and that it is a different situation if he is a retired judge. Is that what you are saying?

Mr. McCleave: It has to do with the date of marriage. If the judge married or cohabited with the person after leaving the bench or after retirement and the judge were to die, then that person would not be entitled to a survivor benefit under the act as it stands now.

Senator Cools: Could you tell me the considerations that are being met with this clause? It is very strange. It is replacing a section that was only placed into the law last year. That is a very interesting thing. Bill C-37 was amended in the Senate. Those amendments have been canned and this proposed new section speaks to the annuity. Our witnesses' specialities include pensions and annuities.

Mr. McCleave: The substitution from one to another is not done by us.

Senator Cools: In other words, the old section that is being replacing was only passed a year ago.

Senator Nolin: What is new in this proposal?

Senator Cools: What is new in proposed new section 44.2(1)?

The Chairman: Our researcher has a copy of the bill in which the new parts have been underlined. This may help us. I will read these out.

régimes de retraite de la fonction publique n'accordent pas ce droit.

Le sénateur Cools: Cette disposition ne porte pas sur la pension de survivant. Elle s'applique aux juges de leur vivant. Les dispositions concernant le conjoint survivant s'appliquent seulement quand le juge est décédé.

Ce n'est pas le but de ce nouveau paragraphe. J'ai peut-être mal compris. J'aimerais avoir mal compris. À première vue, ça s'applique à un juge de son vivant. Je suis prête à entendre vos explications.

M. Steve McCleave, aide-actuaire, Unité d'évaluation B, Bureau du surintendant des institutions financières: Il appartient au juge d'exercer ce choix.

Le sénateur Cools: Je comprends.

M. McCleave: Le juge exerce ce choix si le conjoint n'était pas son conjoint au moment où il a pris sa retraite.

Le sénateur Cools: Cette union se crée au moment où le juge est encore en exercice, n'est-ce pas?

M. McCleave: Non, si cette union se crée au moment où le juge est encore en exercice, le conjoint a droit à une pension viagère en vertu du paragraphe 44(2). Si cette union se crée après que le juge a pris sa retraite, c'est-à-dire après qu'il a cessé de siéger, le conjoint n'a pas droit à une pension de survivant en vertu du paragraphe 44(2).

Le sénateur Cools: Ce qu'on dit ici, c'est que la disposition relative au conjoint s'applique si le juge meurt en fonction, et la situation est différente s'il s'agit d'un juge à la retraite. Est-ce bien ce que vous dites?

M. McCleave: C'est la date du mariage qui compte. Si le juge s'est marié ou a cohabité avec la personne après avoir quitté la magistrature ou après sa retraite et que le juge meurt, alors cette personne n'a pas droit à une prestation de survivant en vertu du texte de loi actuel.

Le sénateur Cools: Pouvez-vous me dire le but que l'on recherche avec cette disposition? C'est très étrange. On remplace un article qui n'a été inscrit dans la loi que l'an dernier. C'est très intéressant. Le projet de loi C-37 a été amendé au Sénat. Ces amendements ont été relégués aux oubliettes, et ce nouvel article a trait à la pension viagère. Nos témoins sont des spécialistes des retraites et des pensions viagères.

M. McCleave: Ce n'est pas nous qui avons apporté ce changement.

Le sénateur Cools: Autrement dit, l'article que l'on remplace n'a été adopté qu'il y a un an de cela.

Le sénateur Nolin: Qu'y a-t-il de nouveau dans cette proposition?

Le sénateur Cools: Ce qu'il y a de nouveau se trouve au nouveau paragraphe 44.2(1)?

La présidente: Notre attaché de recherche a un exemplaire du projet de loi où les nouveaux éléments ont été soulignés. Cela peut nous aider. Je vais vous en donner lecture.

In proposed new subsection 44.2 (1), "Subject to the regulations, a judge to whom," "to whom" is new and then the words "has been granted" are new. In the second last line of that clause, "to whom," again, is new and, in the last line of this clause, "may not be granted" is new.

In proposed new subsection 42.2(2) in the second line, the word "granted" is new.

Senator Cools: There is a whole set of new clauses. After 44.2(3) there are then two whole new clauses.

The Chairman: Proposed subsections 44.2(3.1) and 44.2(4) are new.

Senator Cools: Proposed subsection 44.2(4) is new, but the bill was only amended a year ago.

The Chairman: That is, some, but not all of the wording in subsection 42.2(4).

Mr. McCleave: On the first part, clause 44.2(1), currently there is no deferred annuity where the judge will have to wait until 60 to receive it. Instead of being in receipt it will be granted, but they will have to wait a few years, until they are 60, to get it.

Senator Nolin: Now I am puzzled.

The Chairman: Perhaps you better say that again in words for non-actuarial people.

Mr. McCleave: The words were changed to incorporate, in the situation of a judge who has opted for an early retirement, the deferred annuity. In this case, the judge would not be in receipt of the annuity right away, but would have been granted the right to receive it once he or she turned 60.

Senator Cools: It is a curious thing, Madam Chairman, the Judges Act was premised on obligations accruing from the fact that the judge had served, but here we are talking about an obligation that is accruing outside of the judicial service of the judge. I am just curious about this.

The Chairman: It allows a judge in receipt of an annuity to reduce the amount he or she receives in order to provide for a surviving spouse who would not otherwise qualify for an annuity under section 44.

Senator Nolin: I am reading the change in French. It has everything to do with words. In French, in what was the law last year, the expression "le juge pensionné," was brand new last year. If I change the word "pensionné" meaning "that is receiving a pension" to a "à qui une pension a été accordée," that means it will be granted. Someone can be entitled to a pension but not be pensioned.

[*Translation*]

Is that a good explanation?

Mr. Ménard: That is an excellent explanation. The main reason is that there had to be a provision because the judges are now eligible for a different annuity. They do not get an annuity.

Au nouveau paragraphe 44.2(1), à la mention «Le juge à qui une pension a été accordée, sous réserve des règlements», les mots «à qui» sont nouveaux, ainsi que les mots «a été accordée». Au bas du paragraphe, le mot «qui» est nouveau également, et à l'avant-dernière ligne de cette disposition, les mots «n'a pas droit» sont nouveaux aussi.

Au nouveau paragraphe 42.2(2), à l'avant-dernière ligne, le mot «accordé» est nouveau.

Le sénateur Cools: Il y a toute une série de nouvelles dispositions. Après le paragraphe 44.2(3), il y a deux dispositions entièrement nouvelles.

La présidente: Les paragraphes 44.2(3.1) et 44.2(4) sont nouveaux.

Le sénateur Cools: Le paragraphe 44.2(4) est nouveau, mais la loi a été modifiée il y a un an à peine.

La présidente: Ce n'est qu'une partie du libellé du paragraphe 42.2(4).

M. McCleave: Premièrement, au paragraphe 44.2(1), on ne prévoit pas de pension différée que le juge ne peut toucher avant l'âge de 60 ans. La pension sera accordée mais pour la toucher, le juge devra attendre encore quelques années, jusqu'à l'âge de 60 ans, pour l'obtenir.

Le sénateur Nolin: Maintenant je n'y comprends plus rien.

La présidente: Auriez-vous l'obligeance de redire cela en mots que comprendront des personnes qui ne sont pas actuaires.

M. McCleave: On a modifié le libellé pour inclure la pension différée dans le cas des juges qui ont pris une retraite anticipée. Dans un tel cas, le juge ne touche pas sa pension immédiatement, mais on lui accorde le droit de la toucher à l'âge de 60 ans.

Le sénateur Cools: Il est curieux, madame la présidente, que la Loi sur les juges soit fondée sur les obligations relatives au fait que le juge a siégé, mais ici, on parle d'une obligation qui n'a rien à voir avec les états de service du juge. Cela m'intrigue.

La présidente: Cela permet au juge bénéficiaire d'une pension viagère de réduire le montant qu'il ou elle reçoit afin d'assurer la subsistance du conjoint survivant qui, autrement, n'aurait pas droit à une pension viagère en vertu de l'article 44.

Le sénateur Nolin: Je lis le changement en français. Ce n'est qu'une affaire de mots. En français, dans le texte de loi de l'an dernier, l'expression «le juge pensionné» était tout à fait nouvelle. Si je substitue au mot «pensionné» qui veut dire qu'il «reçoit une pension» les mots «à qui une pension a été accordée», cela veut dire qu'elle sera accordée. On peut donc avoir droit à une pension mais ne pas être pensionné.

[*Français*]

Est-ce une bonne explication?

M. Ménard: C'est une excellente explication. La principale raison est qu'il fallait prévoir, puisque les juges sont maintenant éligibles à recevoir une rente différée. Ils ne reçoivent pas une

but if they die during that period, it ensures that the survivor is covered.

Senator Nolin: As long as death does not occur in the year chosen. That explains new paragraph 3.1?

Mr. Ménard: Yes.

[*English*]

The Chairman: Despite anything in this proposed section, if a judge dies within one year after making the election it is deemed not to have been made.

Senator Nolin: Exactly.

Senator Cools: The question that I also have is this: How do the two sections interact with each other? First, you put a provision there and switch it around. It seems we should look at that at some point because the provisions in respect of the annuities should stand. I am always very skeptical where there is one provision and then, a few clauses later, there is another provision saying "but those not entitled." It is inadequate or insufficient drafting. That is not your problem. We have that problem all the time.

Mr. Cornelis: There is an actuarial aspect to this. The judges' pension plan is unique in that judges are quite a bit older than all other employed people, if you will. At their ages, if they select this optional survivor benefit, they are more likely to have health impairments. Therefore, to protect the plan, to make this optional survivor benefit as cost neutral as possible, we have said that if in the first year a person who made the election dies the election is not valid. In that way we eliminate people who —

The Chairman: Then it is deemed not to have been made. It was invalid.

Mr. Cornelis: I am sorry. In other words, it is just to make sure that this optional survivor benefit is as cost neutral as possible. The philosophy is the plan should not pay for people who make this election knowing that they are not in good health.

Senator Cools: You say judges retire at an older age, but the thrust of the legislation over the last many years has been to allow judges to retire at quite youthful ages on full pensions. I do not understand what you mean about the old age of retirement. Judges are retiring at a much younger age today than before.

Mr. Cornelis: Judges still do retire at a rather advanced age. The age was 73 in 1997 for those who were on pension then. There is perhaps a trend towards having judges retire earlier, but even if they retire at 70 or 71, that age is still older than the average person who is on a pension plan. All I am saying is that at age 70, for example, many more people have health impairments than at age 55 or 60 and that is the issue here.

rente, mais s'ils décèdent pendant cette période, cela assure que le survivant est couvert.

Le sénateur Nolin: En autant que le décès ne survient pas dans l'année du choix. C'est ce qui expliquerait le nouveau paragraphe 3.1?

M. Ménard : Oui.

[*Traduction*]

La présidente: Quelle que soit la teneur de cette disposition, si le juge meurt dans l'année qui a suivi son choix, ce choix est réputé ne pas avoir été fait.

Le sénateur Nolin: Exactement.

Le sénateur Cools: Je me pose également la question suivante: Quel est le lien entre ces deux dispositions? Premièrement, vous ajoutez une disposition et vous changez l'ordre. Il me semble que nous devrions examiner cela parce que les dispositions relatives aux pensions viagères doivent demeurer. Je suis toujours très sceptique lorsque l'on a une disposition qui est suivie, quelques dispositions plus tard, d'une nouvelle qui dit «mais ceux qui n'y ont pas droit». C'est insuffisant ou c'est mal rédigé. Ce n'est pas votre problème. Nous avons ce problème-là tout le temps.

M. Cornelis: Il y a un aspect actuariel ici. Le régime de retraite des juges est unique dans la mesure où les juges sont beaucoup plus vieux que tous les autres employés, si vous voulez. À l'âge où ils sont, s'ils choisissent cette prestation de survivant, ils sont plus susceptibles d'avoir des ennuis de santé. Par conséquent, pour protéger le régime, pour s'assurer que cette prestation de survivant facultative se répercute le moins possible sur les coûts, nous avons décidé que si la personne qui fait ce choix meurt dans la première année qui suit, ce choix n'est pas valide. Ainsi, nous éliminons les personnes qui...

La présidente: Alors le choix est réputé ne pas avoir été fait. Il est invalidé.

M. Cornelis: Excusez-moi. Autrement dit, c'est seulement pour s'assurer que cette prestation de survivant facultative se répercute le moins possible sur les coûts. Le régime est fondé sur l'idée qu'on ne saurait verser de prestation à des personnes qui font ce choix sachant parfaitement bien qu'ils ne sont pas en bonne santé.

Le sénateur Cools: Vous dites que les juges prennent leur retraite à un âge plus avancé, mais depuis plusieurs années, cette loi a essentiellement pour but de permettre aux juges de prendre une retraite complète à un très jeune âge. Je ne comprends pas ce que vous dites à propos de l'âge avancé à la retraite. Les juges prennent leur retraite beaucoup plus jeunes aujourd'hui qu'avant.

M. Cornelis: Les juges prennent encore leur retraite à un âge assez avancé. L'âge moyen des pensionnés était de 73 ans en 1997. Les juges ont peut-être tendance maintenant à prendre leur retraite plus tôt, mais même s'ils prennent leur retraite à 70 ou 71 ans, c'est encore à un âge plus avancé que la personne moyenne qui est prestataire d'un régime de retraite. Tout ce que je dis, c'est qu'à l'âge de 70 ans, par exemple, il y a beaucoup plus de gens qui ont des ennuis de santé qu'à 55 ou 60 ans, et tout le problème est là.

Senator Moore: Mr. Ménard, on page 4 of your submission you wrote:

> Most of this increase in the government portion of the normal cost is attributable to the selective reduction of pension contributions by judges. Bill C-12 stipulates that judges who are eligible for a full pension shall contribute at 1 per cent of salary instead of 7 per cent payable before becoming eligible.

When do they become eligible, when they are 60 years of age?

Mr. Ménard: They are eligible for full retirement when their age and years of service equals a figure of 80, with a minimum of 15 years of service.

This amendment brings the plan in line with the other plans for public service members. If a person is already entitled to the full retirement benefit, it makes sense to reduce his or her contribution.

Senator Moore: If somebody is appointed to the bench at 50, does he or she have to work until 80 years old?

Mr. Cornelis: These people would have to work until they are 65.

Senator Moore: They must work a minimum of 15 years to age 65, at which time their contribution would drop from 7 per cent to 1 per cent. Is that correct?

Mr. Ménard: Exactly.

Senator Moore: Why is that? Could they take their pension then? Could they take a full pension then?

Mr. Ménard: They could if they wanted.

Senator Moore: What is the pension contribution of members of the House of Commons, percentage-wise to their pension plan?

The Chairman: We have been told it is 5 per cent.

Senator Moore: I take it there must be a legal requirement for them to put something in, so it is at 1 per cent. If they are entitled to a pension why are they contributing?

The Chairman: I am told there is statutory indexing.

Senator Moore: There is a legal requirement to put something in.

Mr. Cornelis: This is a similar provision to the PSSA where, after 35 years of service, contribution drops to 1 per cent. The stated reason is that the 1 per cent takes care of indexation. Historically, that has been considered the indexation component of the cost.

Senator Moore: It mirrors the public service pension in that regard. Is that correct?

Mr. Ménard: Exactly. The 5 per cent to which you refer is the percentage of accrual rate for members at the House of Commons and 3 per cent for senators. The contribution rate is 9 per cent. If you have six years of service, for example, multiplied by 5 per

Le sénateur Moore: Monsieur Ménard, à la page 4 de votre mémoire, vous écrivez:

> La plus grande partie de l'augmentation du coût pour le gouvernement fédéral est attribuable à la réduction sélective des cotisations de pension versées par les juges. Le projet de loi C-12 énonce que les juges qui ont droit à une pleine pension doivent verser des cotisations équivalant à 1 p. 100 de leur traitement plutôt que les 7 p. 100 payables avant de devenir admissibles.

Quand deviennent-ils admissibles, à 60 ans?

M. Ménard: Ils sont admissibles à une pension complète lorsque leur âge et leurs années de service totalisent 80, avec un minimum de 15 ans de service.

Cette modification harmonise le régime des juges avec les autres régimes des fonctionnaires. Si une personne a déjà droit à la pension complète, il est normal qu'on réduise sa cotisation.

Le sénateur Moore: Si une personne est nommée à la magistrature à l'âge de 50 ans, doit-elle travailler jusqu'à l'âge de 80 ans?

M. Cornelis: Cette personne serait obligée de travailler jusqu'à l'âge de 65 ans.

Le sénateur Moore: Elle doit travailler un minimum de 15 ans, jusqu'à l'âge de 65 ans, auquel moment sa cotisation tombe de 7 p. 100 à 1 p. 100. Est-ce exact?

M. Ménard: Parfaitement.

Le sénateur Moore: Pourquoi en est-il ainsi? Cette personne peut-elle alors toucher sa pension? A-t-elle droit alors à une pension complète?

M. Ménard: Si elle le veut, oui.

Le sénateur Moore: Quelle est la cotisation de pension des députés, exprimée en pourcentage?

La présidente: On nous a dit que c'est 5 p. 100.

Le sénateur Moore: Je crois comprendre que la loi oblige cette personne à cotiser, donc c'est à 1 p. 100. Mais si cette personne a droit à une pension, pourquoi cotise-t-elle?

La présidente: On me dit qu'il s'agit d'une indexation réglementaire.

Le sénateur Moore: La loi l'oblige à cotiser.

M. Cornelis: Il existe une disposition semblable dans la LPFP où, après 35 ans de service, la cotisation tombe à 1 p. 100. Officiellement, le 1 p. 100 assure l'indexation. On a toujours considéré que c'était l'équivalent de l'indexation.

Le sénateur Moore: Cela reflète le régime de retraite de la fonction publique à cet égard. Est-ce exact?

M. Ménard: Parfaitement. Le 5 p. 100 que vous mentionnez est le pourcentage du taux actuariel pour les députés de la Chambre des communes, et c'est 3 p. 100 pour les sénateurs. Le taux de cotisation est de 9 p. 100. Si vous avez six années de

cent, you will get 30 per cent as a replacement rate for your earnings.

The Chairman: Given the pittance that senators are paid, I had better live a long time.

[*Translation*]

Senator Joyal: I would like to submit the following case and ask how you interpret the act. A judge chooses to contribute to establishing a fund for the survivor. He is married or common law. He pays in, retires and his spouse, common law or legal, dies. Automatically, that person ceases to be eligible for benefits from the plan. That judge eventually remarries and dies and leaves a second surviving spouse. Is he or is she eligible for the pension?

Mr. Ménard: I would just like to make sure that I found this correctly. You are talking about a case where a judge has a pension, two partners or two deceased spouses.

Senator Joyal: No, not at all. Do you want me to repeat what I said?

Mr. Ménard: Yes, please do.

Senator Joyal: Judges pay into funds when they are required to either make contributions or to set up a reserve fund for the surviving spouse. The judge retires. He therefore stops contributing to the survivor fund. His spouse dies after the judge has retired. A year later, the judge remarries and later passes away. Would the second surviving spouse have access to surviving spouse benefits even though we are no longer talking about the same person?

[*English*]

Mr. Cornelis: If the judge retires and the spouse at the time of retirement dies, no survivor pension is payable after that if the judge marries a second time, unless this optional survivor benefit is chosen by the judge.

When the judge's first spouse dies and if the judge finds another spouse, that spouse is not normally covered. However, the judge has the opportunity to provide a survivor pension for that spouse by taking a reduced pension. This is what is called the optional survivor benefit election. However, it is cost neutral to the plan. The judge pays for it.

Senator Moore: Does the opportunity to elect always exist, or does it lapse within a period of time after the first spouse passes away?Will that always be available to the judge?

Mr. Cornelis: I believe the election must be made within one year of marrying the second time. You can remarry after 10 years, but the clock starts ticking once you remarry.

Senator Joyal: I am trying to understand the principle. If a judge in his judicial capacity chooses to contribute to the pension system, the contribution exists in the fund.

It seems odd that a second spouse would have fewer rights than the first spouse by virtue of the fact that person was not the spouse at the time the judge was on the bench. What is the logical argument for this? Can you enlighten us on this?

service, par exemple, on multiplie par 5 p. 100 et vous aurez droit à une retraite de 30 p. 100.

La présidente: Étant donné le salaire de famine qu'on verse aux sénateurs, j'ai intérêt à vivre longtemps.

[*Français*]

Le sénateur Joyal: Je voudrais vous soumettre le cas suivant et vous demander votre interprétation de la loi. Un juge choisit de contribuer à l'établissement d'un fonds pour son survivant. Il est marié ou vit en union libre. Il cotise, prend sa retraite et son conjoint de fait ou de droit décède. Automatiquement, la personne cesse de pouvoir bénéficier du régime. Ce juge se remarie éventuellement et décède, laissant son second conjoint survivant. A-t-il ou a-t-elle droit à la pension?

M. Ménard: Je voudrais être sûr d'avoir bien compris. Vous parlez d'un cas où le juge serait bénéficiaire d'une rente ou aurait deux conjoints ou deux épouses décédées.

Le sénateur Joyal: Non, pas du tout. Je peux répéter.

M. Ménard: Oui, s'il vous plaît.

Le sénateur Joyal: Un juge cotise au fonds où il est lié de cotiser ou de faire une réserve pour un conjoint survivant. Le juge prend sa retraite. Il cesse donc de cotiser au fonds du survivant. Son conjoint décède, alors qu'il est à la retraite. S'ensuit, disons, un an d'intervalle, et ce juge se rétablit en situation maritale et décède par la suite. Le second conjoint survivant aura-t-il accès aux bénéfices du conjoint survivant alors que ce n'est pas la même personne?

[*Traduction*]

M. Cornelis: Si le juge prend sa retraite et que son conjoint décède au moment où il prend sa retraite, on ne verse aucune prestation de survivant si le juge se remarie, à moins que le juge ait choisi cette prestation de survivant facultative.

Lorsque le premier conjoint du juge décède et que le juge se remarie, le nouveau conjoint n'est normalement pas protégé. Cependant, le juge peut lui faire obtenir une prestation de survivant s'il accepte une pension réduite. C'est ce qu'on appelle la prestation de survivant facultative. Cependant, cela ne coûte rien pour le régime. C'est le juge qui paie pour cela.

Le sénateur Moore: Est-ce qu'on a toujours la possibilité de choisir, ou est-ce que cette possibilité disparaît après un certain temps après le décès du premier conjoint? Le juge aura-t-il toujours cette possibilité?

M. Cornelis: Je crois que le choix doit être fait dans l'année qui suit le second mariage. Vous pouvez vous remarier après 10 ans, mais le compteur se met à tourner dès que vous vous remariez.

Le sénateur Joyal: J'essaie de comprendre le principe. Si le juge qui est en fonction décide de cotiser au régime de retraite, la cotisation est versée au régime.

Il est curieux que le second conjoint ait moins de droits que le premier du fait que cette personne n'était pas le conjoint au moment où le juge était en fonction. Quelle est la logique ici? Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet?

Mr. Cornelis: It is simply to give the judge the opportunity to provide for the second spouse after he or she dies.

The Chairman: Is there a concern that a judge might marry a 25-year-old?

Mr. Cornelis: That is part of the concern, I believe.

Mr. McCleave: The question was what happened to that reserve fund. In the original design of the plan, when you try to figure out how much each member must put into it to keep the total percentage contributions down, the original idea was that once the spouse dies, there would be no pension entitlement. If they did not take that out, you would have to have a higher rate of contribution. I am not sure if you call that a policy decision.

Mr. Cornelis: I believe the concern was always death-bed marriages or, in other words, if you happen to marry at an advanced age solely for the purpose of deriving a survivor pension therefrom. Years ago that was the rationale for not recognizing marriages that occurred after retirement.

The Chairman: Is this usual in other pension plans?

Mr. Cornelis: It is usual in other pension plans sponsored by the government, yes.

Senator Nolin: Since when?

Mr. Cornelis: It has always been that way. It is only in the last five years that this optional survivor benefit has been introduced. There was a demand for it because people can legitimately want to provide for an after-retirement spouse.

Senator Moore: In the example you discussed, Mr. McCleave, if a judge has made the contributions, then retires and the spouse passes away, the judge might remarry a year or two later, but the judge has still made all those contributions. I do not understand what varies. Does it depend on the age of the second spouse? What if the second spouse was the same age as the deceased spouse? The judge has made contributions on that actuarial basis. Why would there not be a full entitlement? Forget about the death-bed situation, forget about marrying someone 50 or 60 years the judge's junior. Could you explain the thinking behind that?

Mr. Cornelis: Contributions that are made by a member of a defined benefit pension plan are not earmarked for the member specifically. You contribute into the pension fund on a group basis. The rules of the pension plan are if you marry after retirement that spouse does not qualify. It is perhaps not equitable. I am not saying it is, necessarily.

To the extent that people legitimately marry after retirement, it is simply a cost factor for the plan. If we wanted to recognize after-retirement-acquired spouses, we would have to raise the contribution rates.

M. Cornelis: Il s'agit simplement de donner au juge la possibilité d'assurer la subsistance du second conjoint après son décès.

La présidente: S'inquiète-t-on du fait que le juge pourrait épouser une personne de 25 ans?

M. Cornelis: J'imagine que l'on tient compte de cela, oui.

M. McCleave: La question était de savoir ce qui adviendrait du fonds de réserve. Dans la conception originale du régime, quand on essayait de calculer combien chaque personne devait cotiser pour maintenir au minimum le pourcentage total des cotisations, on partait du principe qu'au décès du conjoint, le droit à la pension n'existait plus. Sans cette disposition, il aurait fallu hausser le taux de cotisation. Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une décision gouvernementale.

M. Cornelis: Ce qu'on a toujours craint, je crois, c'était ces mariages «in extremis» ou, autrement dit, si l'on se marie à un âge avancé strictement pour donner une pension à son conjoint survivant. C'était la raison, il y a des années de cela, pour ne pas reconnaître les mariages qui se faisaient après la retraite.

La présidente: Est-ce une disposition normale dans les autres régimes de retraite?

M. Cornelis: C'est une disposition normale dans les autres régimes de retraite du gouvernement, oui.

Le sénateur Nolin: Depuis quand?

M. Cornelis: Il en a toujours été ainsi. Cette notion de la prestation de survivant facultative n'existe que depuis cinq ans. Il y avait une demande en ce sens parce que les gens peuvent vouloir légitimement assurer la subsistance de leur conjoint après la retraite.

Le sénateur Moore: Dans l'exemple que vous avez mentionné, monsieur McCleave, si le juge a cotisé, puis il prend sa retraite et son conjoint décède, le juge peut se remarier une année ou deux plus tard, mais le juge a quand même cotisé tout ce temps. Je ne comprends pas ce qu'il y a de différent. Est-ce que cela dépend de l'âge du second conjoint? Qu'en est-il si le second conjoint est du même âge que le conjoint décédé? Le juge a cotisé sur cette base actuarielle. Pourquoi le second conjoint n'a-t-il pas droit à la pension complète? Oubliez ces mariages «in extremis», oubliez ces histoires où le juge épouse une personne de 50 ou 60 ans son cadet. Pouvez-vous nous expliquer le raisonnement qui inspire cette mesure?

M. Cornelis: Les cotisations d'un adhérent à un régime de retraite à prestations déterminées n'appartiennent pas qu'à l'adhérent. On cotise à régime de retraite sur une base collective. Les règles du régime de retraite sont telles que si vous vous mariez après avoir pris votre retraite, votre conjoint n'y a pas droit. Ce n'est peut-être pas équitable. Je ne dis pas nécessairement que ce l'est.

Dans la mesure où les gens se marient légitimement après avoir pris leur retraite, il s'agit simplement d'un facteur coût pour le régime. Si le régime voulait reconnaître des droits au conjoint qu'on a épousé après le départ à la retraite, il faudrait hausser les taux de cotisation.

Senator Moore: The cost is in the payout. Is that right?

Mr. Cornelis: That is correct.

Senator Moore: The judge has made the contributions. Why should the payout be less? You say that is simply because those are the rules of the plan.

Mr. Cornelis: If you have always been a single person, you pay exactly the same contributions into the pension plan. When you die, there will be no survivor pension paid. Those are the rules of the plan. Basically, a survivor pension is an add-on, a freebie.

Senator Moore: The benefit only accrues to a spouse or significant other with whom you may be cohabiting and that is all.

Mr. Cornelis: That is at the time of retirement.

The Chairman: It is based on averages and how long survivors live.

Senator Moore: I realize that. However, in the example of the second spouse being of the same average age as the first spouse who passed away, why would the payout not be the same? Why would it be so substantially reduced? That is my question.

Senator Joyal: Again, I do not want to complicate the case, but if a judge who elects to contribute to this system, retires, divorces and remarries, if I understand your statement, the second wife would not be allowed to draw any pension. Is that correct?

Mr. Cornelis: If he remarries after retirement, yes.

Senator Joyal: We are discussing this matter with representatives of the Office of the Superintendent of Financial Institutions, but there is a question of policy which is very important.

There is something in that logic that defies what I would call the natural status of a person who has the freedom to remarry because those who have contributed to a plan have more or less bought the right to live with somebody, in the context of a common law situation. In either a legal or a common-law situation, once you have bought that ticket, you have contributed to the funds and you maintain the rights for whoever is your spouse.

Mr. Cornelis: How would you give equity to a single person, then? A single person pays the same contributions.

Senator Joyal: It is a choice.

Mr. Cornelis: You could say that a single person could designate a sibling, which is one way of looking at it.

Senator Joyal: That is another issue. A sibling is not a connubial relationship.

The court has been clear on that issue. As long as that remains the law, we must recognize that.

Again, a judge who contributes to a pension fund for his or her spouse has the right to maintain living with a spouse. I do not see why a difference of identify at a certain point in time, for

Le sénateur Moore: Le coût est fonction du versement. Est-ce exact?

M. Cornelis: C'est exact.

Le sénateur Moore: Le juge a cotisé. Pourquoi le versement devrait-il être moindre? Vous dites simplement parce que telles sont les règles du régime.

M. Cornelis: Si vous avez toujours été célibataire, vous versez exactement les mêmes cotisations au régime de retraite. À votre mort, on ne versera aucune prestation de survivant. Telles sont les règles du régime. Essentiellement, la prestation de survivant est un complément, une prime.

Le sénateur Moore: La prestation n'est versée qu'au conjoint ou la douce moitié avec qui l'on vit, et c'est tout.

M. Cornelis: Au moment de la retraite.

La présidente: C'est basé sur des moyennes et sur la longévité des survivants.

Le sénateur Moore: Je comprends cela. Cependant, dans l'exemple du deuxième conjoint qui a à peu près le même âge que le premier conjoint décédé, pourquoi le versement ne serait-il pas le même? Pourquoi y a-t-il une réduction aussi importante? C'est ma question.

Le sénateur Joyal: Encore là, je ne veux pas embrouiller les choses, mais si un juge qui décide de cotiser au régime prend sa retraite, divorce et se remarie, si je vous ai bien compris, le deuxième conjoint n'aura droit à aucune pension. Est-ce exact?

M. Cornelis: S'il se remarie après la retraite, oui.

Le sénateur Joyal: Nous discutons de cette question avec les représentants du Bureau du surintendant des institutions financières, mais il y a une question de politique gouvernementale qui est très importante.

Il y a quelque chose dans cette logique qui défie ce que j'appellerais le statut naturel d'une personne qui a la liberté de se remarier parce que ceux qui ont cotisé au régime ont plus ou moins acheté le droit de vivre avec quelqu'un, dans le contexte d'une union libre. Qu'il s'agisse d'un mariage légal ou d'une union libre, une fois qu'on a acheté ce droit, on a cotisé au régime de retraite et l'on conserve les droits de son conjoint, peu importe de qui il s'agit.

M. Cornelis: Comment pourriez-vous alors assurer l'équité à une personne célibataire? Une personne célibataire verse les mêmes cotisations.

Le sénateur Joyal: C'est une question de choix.

M. Cornelis: Vous pourriez dire qu'une personne célibataire peut désigner un frère ou une soeur, ce qui est une façon d'envisager la chose.

Le sénateur Joyal: C'est une autre question. Dans le cas d'un frère ou d'une soeur, il ne s'agit pas d'une relation conjugale.

La cour a été claire sur cette question. Tant que c'est la loi, nous devons le reconnaître.

Un juge qui contribue à un fonds de pension pour son conjoint a le droit de continuer à vivre avec un conjoint. Je ne vois pas pourquoi une différence d'identité, à un certain moment, pour

whatever reasons, would change the legal obligation of that person to the spouse.

Senator Moore: It has not changed his contribution.

Senator Joyal: That is why I feel that there is something there that does not put people on an equal footing.

The Chairman: Senator Joyal, you are right. It does not, but this bill will not correct that.

Senator Joyal: It is important that we use the expertise and knowledge of our witnesses to help us understand those issues.

The Chairman: Senators, if there are no further questions, I thank the members of the panel for coming before us to enlighten us beyond the scope of the bill. It is been very interesting.

Senators, it has been requested that we move *in camera*, and we will do so as soon as the room has been cleared.

Senator Joyal: Before we go *in camera*, you mentioned we received a brief from the Canadian Bar Association. I read the brief and there is something I would like to underline. I do not want to open a debate, but I do want to state my position. It is on page 3 of the brief.I will relate it in English, but I have the French version in front of me. It says that the purpose is not to say that the committee should avoid careful consideration of the bill, but rather that consideration should focus on the rationality of the proposals themselves and not on issues extraneous to compensation.

[*Translation*]

The French text says:

> It goes without saying that your comittee should avoid an overly-detailed assessment of the Bill itself and should really focus on the appropriateness of the proposals and not on issues which do not relate to compensation.

[*English*]

I want to take exception to the way the French version is stated. I am sorry, but in our capacity as legislators we must examine bills and have sober second thought. The brief mentioned that we should not have a partisan approach to the issue. If there is a committee that does not have partisan issues, it is this committee. I am surprised that a brief from the Canadian Bar Association advises legislators of sober second thought not to do "un examen trop minutieux du projet de loi." I have the impression I have been sworn in as a senator to do an examination and to propose amendments and changes. I do not want to open a debate, but I want to put that on the record because at some point in time maybe the bar will read our comments and it will have occasion to appear before us perhaps on other issues. It is important to put that on record.

quelque raison que ce soit, modifie l'obligation légale de cette personne envers le conjoint.

Le sénateur Moore: Cela n'a pas modifié sa cotisation.

Le sénateur Joyal: C'est pourquoi j'estime que ces dispositions ne mettent pas tout le monde sur le même pied d'égalité.

La présidente: Sénateur Joyal, vous avez raison mais ce projet de loi ne corrigera pas la situation.

Le sénateur Joyal: Il est important que nous utilisions le savoir-faire et les connaissances de nos témoins pour nous aider à comprendre ces questions.

La présidente: Chers collègues, s'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à remercier les membres du groupe d'avoir comparu devant nous afin de nous fournir des éclaircissements qui débordent le cadre du projet de loi. Cette séance a été très intéressante.

Chers collègues, on a demandé que nous passions à huis clos, et nous le ferons dès que les témoins auront quitté la salle.

Le sénateur Joyal: Avant que nous passions à huis clos, vous avez indiqué que nous avons reçu un mémoire de l'Association du Barreau canadien. J'ai lu le mémoire et j'aimerais faire une observation. Je n'ai pas l'intention de lancer de débat, mais je tiens à exprimer ma position. Il s'agit de la page 3 du mémoire. Je vais vous lire ce passage en anglais mais j'ai la version française devant moi. On indique que l'objectif n'est pas de dire que le comité devrait éviter un examen minutieux du projet de loi mais que cet examen devrait plutôt mettre l'accent sur la rationalité des propositions mêmes et non sur des questions qui n'ont aucun rapport avec la rémunération.

[*Français*]

Le texte français se lit comme suit:

> Il va sans dire que votre comité devrait éviter de procéder à un examen trop minutieux du projet de loi lui-même et se concentrer plutôt sur le bien-fondé des propositions et non pas sur des questions qui ne relèvent pas de la rémunération.

[*Traduction*]

Je tiens à dire que je désapprouve la façon dont est formulée la version française. Je suis désolé mais à titre de législateurs, nous devons examiner des projets de loi et procéder à un second examen objectif. Le mémoire a mentionné que nous ne devrions pas aborder la question dans un esprit partisan. S'il y a un comité dénué d'esprit partisan, c'est bien celui-ci. Je suis étonné qu'un mémoire venant de l'Association du Barreau canadien conseille aux législateurs chargés d'un second examen objectif de ne pas procéder à «un examen trop minutieux du projet de loi». J'ai l'impression d'avoir été assermenté en tant que sénateur pour procéder à un examen et proposer des modifications et des changements. Je ne tiens pas à lancer de débat mais je tiens à apporter cette précision car à un certain moment le Barreau aura peut-être l'occasion de prendre connaissance de nos commentaires et de comparaître devant nous peut-être sur d'autres questions. Il est très important que cela soit consigné au compte rendu.

The Chairman: You are right, Senator Joyal. Perhaps the next time the Canadian Bar Association sends a brief, it will not be the identical one they sent to the House of Commons, which this one is. We have certainly not abided by their suggestion.

The committee continued *in camera*.

OTTAWA, Thursday, May 17, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-12, to amend the Judges Act and to amend another Act in consequence, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. We are met this morning to give clause-by-clause consideration to Bill C-12, an act to amend the Judges Act and to amend another act in consequence.

Does any senator want any of the clauses separated out before we begin, or should we do them en masse?

Senator Cools: Let us do them in clusters.

The Chairman: We shall do clauses 1 to 16, salaries and then clauses 17 to 27, pensions.

Honourable senators, shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Shall clauses 1 to 16, inclusive, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Shall clauses 17 to 27 carry?

Senator Moore: I would like to go back to what we discussed yesterday with the people from the commission.

I am concerned about the words "representatives of the judiciary participating in an inquiry." I think that should say "legal counsel."

The Chairman: To what clause are you referring?

Senator Moore: I refer to clause 18, which refers to proposed subsections 26.3(1), (2) and (3). The word "representatives" is pretty loose. It is not very definitive. I do not know how far it goes. In view of the other thing that slipped by us, which we discussed yesterday —

The Chairman: We will go *in camera* on that later.

Senator Moore: This is another cutesy little thing.

La présidente: Vous avez raison, sénateur Joyal. La prochaine fois que l'Association du Barreau canadien nous transmet un mémoire, il ne sera pas identique à celui qu'ils envoient à la Chambre des communes, comme c'est le cas ici. Nous n'avons certainement pas suivi leur proposition.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le jeudi 17 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été confiée l'étude du projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, je constate que nous avons le quorum. Nous sommes réunis ce matin pour l'étude article par article du projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence.

Avant que nous commencions nos travaux, voulez-vous que nous regroupions certains articles par blocs ou souhaitez-vous vous prononcer sur tous les articles d'un seul coup?

Le sénateur Cools: Regroupons-les par blocs.

La présidente: Nous allons nous pencher sur les articles 1 à 16, qui portent sur les salaires, puis nous aborderons les articles 17 à 27, qui traitent des pensions.

Chers collègues, l'adoption du titre est-elle reportée?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'adoption du titre est reportée.

Les articles 1 à 16 inclusivement sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 17 à 27 sont-ils adoptés?

Le sénateur Moore: J'aimerais revenir sur ce dont nous avons discuté hier avec les gens de la Commission.

J'ai certaines inquiétudes à propos des mots «les représentants de la magistrature qui participent à une enquête». Je crois qu'on devrait plutôt parler de «conseillers juridiques».

La présidente: À quel article faites-vous référence?

Le sénateur Moore: À l'article 18, qui renvoie aux paragraphes 26.3(1), (2) et (3) proposés de la Loi sur les juges. Le mot «représentants» est très vague. Il ne définit pas très bien les gens dont on veut parler. Je vois mal ce qu'il englobe. Compte tenu de l'autre point qui nous a échappé et dont nous avons discuté hier...

La présidente: Nous en rediscuterons plus tard à huis clos.

Le sénateur Moore: Il s'agit d'une autre petite courtoisie qu'on nous fait.

The Chairman: Senator Moore, if we were to amend this, as you are well aware, it would have to go back to the House of Commons and be passed again, which might cause some timing problems.

Senator Cools: I understand Senator Moore's point and I have sympathy for it. However, I am also mindful that this is scripted the way it is for certain reasons, which relate to the points that I raised last night about the charges against the Consolidated Revenue Fund. Putting into a clause of a bill that a legal representative can be financed out of the Consolidated Revenue Fund is a tremendous departure from the judges acts of the last 100 years. This is something that we should approach with enormous consideration. The intention of the Judges Act is not to charge payments for other persons, in particular legal counsel, against the Consolidated Revenue Fund. There are a whole set of constitutional issues, which are not immediately apparent, contained in that clause. I do not know quite how we should proceed on it, but this is why I am hesitant to amend it. I would like it changed.

The Chairman: We have officials here who are prepared to speak to this matter. With the consent of the committee, perhaps we could have the officials come to the table to clarify this for Senator Moore.

Senator Moore: Is Senator Cools suggesting that we take out that clause?

Senator Cools: If the committee is strapped for time in terms of the consequences of going back —

The Chairman: Any change whatsoever has to go back to the House of Commons.

Senator Cools: If it goes back to the House of Commons it would not be such a terrible thing. This is not a controversial issue anyway. This is not anything that people there will feel a pressing need speak to. I have seen bills taken back to the House which were out a day or two later.

Senator Beaudoin: Why do we not hear from the experts?

The Chairman: I would ask officials from the department to join us at the table, please. With us, from the Department of Justice, is Judith Bellis of the Judicial Affairs Unit.

Ms Judith Bellis, Senior Counsel, Judicial Affairs Unit, Department of Justice: Madam Chairman, perhaps I could just make a couple of points that may assist senators with their concerns.

Senator Moore asked the commissioner yesterday whether there had been members of the public who had been represented before the commission. I believe he indicated to you that while there had not been members of the public, there were representatives other

La présidente: Monsieur le sénateur Moore, vous savez aussi bien que moi que, si nous amendons cet article, nous allons devoir renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes pour qu'il y soit adopté de nouveau, ce qui pourrait entraîner des délais problématiques.

Le sénateur Cools: Je comprends le point de vue du sénateur Moore, et j'y souscris d'une certaine manière. Cependant, je sais très bien par ailleurs que, si cet article a été libellé de cette façon, c'est pour certaines raisons qui ont un lien avec les objections que j'ai soulevées hier soir à propos du paiement sur le Trésor. Ce serait s'éloigner grandement de la Loi sur les juges, que nous avons depuis un siècle, que de prévoir dans un article du projet de loi qu'on puisse financer les dépens d'un représentant juridique à même les fonds publics. C'est une option que nous devrions envisager avec énormément de circonspection. L'esprit de la Loi sur les juges n'est pas de faire assumer par le Trésor les dépens d'autres personnes, notamment d'avocats. Cet article soulève énormément de questions constitutionnelles qui ne sont nullement évidentes à première vue. Je ne sais pas exactement comment nous devrions en traiter, et c'est pour cette raison que j'hésiterais à amender cet article, même si je souhaiterais qu'il soit modifié.

La présidente: Nous avons ici des hauts fonctionnaires qui sont prêts à discuter de cette question avec nous. Si tel est le souhait des membres du comité, peut-être pourrais-je leur demander de prendre place à la table pour éclairer la lanterne du sénateur Moore sur ce point.

Le sénateur Moore: Le sénateur Cools propose-t-elle que nous retirions cet article?

Le sénateur Cools: Si le comité craint que le renvoi de cette question retarde...

La présidente: Tout changement au libellé nécessitera un renvoi à la Chambre des communes.

Le sénateur Cools: Si cet article était renvoyé à la Chambre des communes, ce ne serait pas terrible. De toute façon, il ne s'agit pas là d'une question controversée, ni d'une question sur laquelle les députés se sentiront pressés d'intervenir. J'ai vu des projets de loi retourner à la Chambre des communes et nous revenir une journée ou deux plus tard.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi n'entendrions-nous pas les experts à ce sujet?

La présidente: Je prierais les hauts fonctionnaires du ministère de bien vouloir se joindre à nous à la table. Nous avons avec nous Mme Judith Bellis, de la Section des activitisés juridiques du ministère de la Justice.

Mme Judith Bellis, avocate-conseil, Secteur des politiques en matière d'affaires judiciaires, ministère de la Justice: Madame la présidente, je pourrais peut-être formuler deux ou trois observations pour éclairer les sénateurs sur cette question.

Hier, le sénateur Moore a demandé au commissaire si des membres du grand public se sont fait entendre devant la Commission. Sauf erreur, le commissaire vous a répondu que, bien qu'il n'y ait pas eu de représentants du grand public devant la

than from the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges Conference.

Senator Moore: Someone else asked that question.

Ms Bellis: I am sorry.

The term "representative" rather than "legal representative" would provide for the possibility of a judge appearing before the commission to make submissions on behalf of a group of judges, for example. Justice Lambert appeared before the commission to represent a position with respect to appellate court judges. He also spoke to the issue of reduction of contributions with respect to pensions. The thought was that such a person who made a contribution to the commission that was of benefit to the commission process and who had essentially paid his or her own disbursements, such as travel to Ottawa from Vancouver in the case of Justice Lambert, that was the kind of cost for which the commission might wish to allow recovery. These are essentially disbursement costs.

The commission is the body that will determine which representatives have made a contribution to the commission process. Clearly, a judge like Judge Lambert would not expect to recover anything other than his out-of-pocket expenses.

It was with that kind of example in mind that the drafters were instructed. Yesterday, we heard the point about actuaries, for example, playing an important part in the proposals that would be brought to the commission. I think it would be highly unlikely that an actuary would be presented as the specific representative. Rather, as in the case of this first quadrennial commission, Mr. Fortier, the representative of the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges Conference in combination, retained actuaries to advise him and the judiciary with respect to their position. Those actuarial costs would be a disbursement in the bill that Mr. Fortier would present under this scheme and which would be taxed. We could give other examples. In that case, it would be for the prothonotary of the Federal Court to address the issues.

I do not remember which senator asked the question: What about public relations experts? The notion of solicitor-client costs and what is within the envelope and what is without the envelope for purposes of legal proceedings is quite well developed before the Federal Court. In that case it would be the prothonotary who would determine whether the disbursement that was being claimed in the context of solicitor-client costs was within the terms of the generally accepted notion of legal costs. That is an explanation with respect to representatives.

On another matter, I remind senators, as they well know, it is the commission that will make a determination as to which representative is entitled to recovery. I think in that context they would make those kinds of assessments themselves.

Commission, cette dernière a entendu d'autres groupes que le Conseil canadien de la magistrature et la Conférence canadienne des juges.

Le sénateur Moore: C'est quelqu'un d'autre qui a posé cette question.

Mme Bellis: Excusez-moi.

Le mot «représentant» plutôt que «représentant juridique» permettrait à un juge de comparaître devant la Commission au nom d'un groupe de juges, par exemple. Le juge Lambert a comparu devant la Commission pour faire valoir une position concernant les juges des cours d'appel. Il a également parlé de la question de la réduction des cotisations aux régimes de retraite. La Commission a jugé que, dans le cas d'une personne qui a apporté une contribution utile à ses travaux et qui, pour l'essentiel, a payé elle-même ses frais de déplacement pour se rendre, par exemple, de Vancouver à Ottawa comme l'a fait le juge Lambert, c'était le genre de dépens pour lesquels elle avait le droit d'accorder un remboursement, puisqu'il s'agit essentiellement de frais réels.

La Commission est l'organe qui établira quels représentants ont apporté une contribution utile à ses travaux. Il va sans dire qu'un juge comme le juge Lambert ne saurait s'attendre à recouvrer autre chose que les frais qu'il a personnellement engagés.

On a demandé aux rédacteurs du projet de loi d'avoir à l'esprit ce genre d'exemple en libellant cet article. Hier, quelqu'un a évoqué l'exemple des actuaires, qui pourraient jouer un rôle important dans les propositions qui sont soumises à la Commission. Je crois qu'il serait fort peu probable qu'un actuaire soit considéré comme étant le représentant officiel d'une partie. Prenons l'exemple de M. Fortier, qui représentait à la fois le Conseil canadien de la magistrature et la Conférence canadienne des juges aux audiences de cette première commission quadriennale et qui a retenu les services d'actuaires pour le conseiller et guider la magistrature concernant la position qu'ils devaient adopter. En vertu de cette disposition, les honoraires de ces actuaires figureraient comme déboursés dans la facture que M. Fortier présenterait à cette occasion et seraient taxés. Nous pourrions vous donner d'autres exemples de ce genre. En l'occurrence, il appartiendrait au protonotaire de la Cour fédérale de statuer sur ces questions.

Je ne me rappelle pas quel sénateur a posé la question concernant le traitement des frais liés aux services d'experts en relations publiques. La notion de dépens taxables selon le barème avocat-client et de ce qui est admissible ou non au remboursement dans le cadre de procédures judiciaires a été fort bien précisée par la Cour fédérale. Dans ce cas, il reviendrait au protonotaire de déterminer si la dépense réclamée et censée avoir été établie en fonction du barème avocat-client peut être assimilée à la notion généralement acceptée de frais juridiques. Ces explications devraient vous aider à cerner ce qu'on entend par représentants.

Sur un autre aspect de la question, je rappelle aux membres du comité que, comme ils le savent très bien, c'est la Commission qui établira quels représentants sont admissibles à un remboursement de leurs dépens. Je crois que, dans ce contexte, les

Senator Banks: Thank you for that explanation but we must recognize that the proposed section 26.3 does not say that these representatives "shall be paid." It says they "may be paid." Thus, there is discretion left to the commission. Many years hence we may not be dealing with a commission which is as demonstrably prudent as the present one. There is that discretion. Theoretically, to use one far-fetched example and one that is not, an actuary, a public relations person, an estate planner, an astrologer or an accountant might, at some future time, be determined at the discretion of the commission to be bona fide representatives in the sense that is meant in proposed subsections 26.3(1), (2), (3) and (4). The commission by itself, without further recourse to anyone, would be determining a charge upon the Consolidated Revenue Fund, as opposed to a payment as a result of government policy or a payment from the budget of the department that administers this. That is quite a different thing.

Are those suppositions which I have just made correct?

Ms Bellis: It is possible, as you say, that in the future some commission may identify someone other than a legally trained person to be a representative. Certainly, if the commission were to exercise its discretion in that way, the government would be a party before the commission and able to speak to that issue and could take a position with respect to that. Such a position would likely have to be sufficiently formally constructed as to be not just a position but a potential proposal for amendment of the Judges Act in light of that, because, as you know, any amendment to the commission process as well as compensation matters would have to be proposed to the commission.

However, if the commission went off the rails and the government felt that it was inappropriate for that commission, I would say the government and Parliament would have to accept that, but if it was clearly a serious problem, the option would be to amend it when that next set of amendments came through in response to the commission's recommendation. The first point of response would be in the government's response, which, as you know, is required six months following.

I am using too many words. My answer is that if it turned out to be a serious problem and we had a rogue commission, the government could propose amendments in the next round. This is, as with the rest of the quadrennial commission process, fairly new. We are feeling our way, to some degree.

membres de la Commission effectueraient eux-mêmes ce genre d'évaluation.

Le sénateur Banks: Je vous remercie de cette explication, mais il nous faut reconnaître que, dans la version anglaise de l'article 26.3 proposé, on ne dit pas que ces représentants «shall be paid», mais «may be paid». La décision est donc laissée à la discrétion de la Commission. Il se pourrait que, dans un futur lointain, nous ayons affaire à une commission qui ne soit pas aussi manifestement prudente que l'est la Commission actuelle. Or, une décision de ce genre sera laissée à la discrétion de la Commission. En principe, pour employer un exemple tiré par les cheveux et un qui ne l'est pas, un actuaire, un expert en relations publiques, un expert en planification successorale, un astrologue ou un comptable pourraient, un jour, être considérés, à la discrétion de la Commission, comme étant des représentants de plein droit au sens des paragraphes 26.3(1), (2), (3) et (4) proposés. De son propre chef, sans demander l'avis de qui que ce soit d'autre, la Commission pourrait établir que leurs dépens doivent être assumés par le Trésor plutôt qu'en vertu d'une politique quelconque du gouvernement ou à même le budget du ministère qui administre tel ou tel programme. Il s'agirait alors d'une toute autre affaire.

Mes présomptions vous apparaissent-elles fondées?

Mme Bellis: Il se pourrait, comme vous dites, que, dans l'avenir, une commission puisse considérer quelqu'un comme étant un représentant même si cette personne n'a pas de formation juridique. Il va sans dire que, si la Commission devait exercer de la sorte sa discrétion, le gouvernement prendrait soin de comparaître devant la Commission, d'y soulever cette question et de prendre position à cet égard. Il faudrait d'ailleurs probablement que sa position s'appuie sur des arguments solides et qu'elle ne se limite pas à une simple prise de position mais qu'elle soit susceptible de déboucher sur une proposition formelle de modification à la Loi sur les juges, car, comme vous le savez, toute modification du fonctionnement de la Commission ou toute modification concernant la rémunération des juges devrait alors être soumise à la Commission.

Toutefois, s'il y avait dérapage de la part de la Commission et que le gouvernement jugeait sa conduite inconvenante, il faudrait, selon moi, que le Parlement et le gouvernement acceptent le fait, mais, s'il s'agissait manifestement d'un problème grave, l'option qui s'offrirait au gouvernement serait d'attendre, pour proposer des modifications à la procédure de la Commission, que le temps soit venu de donner sa réponse aux recommandations de la commission suivante. La première occasion qu'il aurait de réagir serait le moment où il doit donner sa réponse aux recommandations de la Commission, c'est-à-dire, comme vous le savez, six mois après le dépôt du rapport de la Commission.

Bref, si on était placé devant un problème grave et en présence d'une commission dévoyée, le gouvernement pourrait proposer des modifications à l'occasion des audiences suivantes. Cela est passablement nouveau, comme l'est d'ailleurs le reste de la procédure quadriennale de la Commission. Nous allons à tâtons, jusqu'à un certain point.

Senator Banks: Since we are, would it not be prudent to do the reverse, to put the restrictions in place now and see later whether they ought to be relaxed? If we are treading new ground, it seems to me we ought to err on the side of prudence rather than profligacy.

Ms Bellis: I again have in mind what senators might also agree would be legitimate representatives who are not lawyers and would not be characterized as legal representatives, the example being Justice Lambert in the circumstances of which I spoke.

Senator Banks: I agree that the circumstances that are set out in the act now include Justice Lambert, but they do not preclude all of the other things to which I referred earlier.

I agree with Senator Moore that I do not want to get in the way of this. I am not sure what the urgency attached to this is, but it is breaking new ground.

Senator Cools: Clause 18 is breaking a lot of new ground and we should proceed very cautiously.

To follow up on the questions of Senator Banks and Senator Moore, the clause we are considering speaks of representatives of the judiciary. I am looking at appendix 3 of the May 31, 2000 report of the commission. I see a list of participants at the hearing. I gather these are the people who appeared and presented before the commission.

Ms Bellis: That is right. The commission invited any person who wished to appear to make submissions to do so.

Senator Cools: Does the commission, in general, subsidize these individuals' expenses to appear before them? I wonder why the clause is necessary. Does the commission have the budgetary means to bring before it what we call witnesses and what it refers to as participants? For example, I see the names of Madam Justice Alice Desjardins and Mr. Justice Michel Robert as people who appeared before the commission. Who paid their expenses?

Ms Bellis: They paid their own expenses.

Senator Cools: Therefore, this particular clause is attempting to charge against the Consolidated Revenue Fund payments for people to represent the judiciary only.

Ms Bellis: That is correct. If we step back, the government is, in this clause, responding to the recommendation of the commission.

Senator Cools: I am aware of that. I am just wondering about the constitutional propriety of proceeding in this way, in terms of respecting the proper relations between the judiciary and Parliament.

Le sénateur Banks: Puisque tel est le cas, ne serait-il pas plus prudent de faire l'inverse, de poser dès maintenant des limites quitte à assouplir les règles plus tard. Si nous marchons en terrain nouveau, il me semble que nous devrions nous engager sur la voie de la prudence plutôt que sur celle de l'extrême prodigalité.

Mme Bellis: Encore là, en me représentant l'exemple du juge Lambert dans les circonstances que je vous ai rappelées, je songe à des cas où les membres du comité pourraient considérer certaines personnes comme étant des représentants légitimes même s'il ne s'agissait pas d'avocats ou de personnes pouvant être qualifiées de représentants juridiques.

Le sénateur Banks: Je reconnais que les circonstances qui sont décrites dans le projet de loi s'appliqueraient effectivement au cas du juge Lambert, mais elles n'excluent pas toutes les autres hypothèses dont j'ai parlé plus tôt.

Cela dit, à l'instar du sénateur Moore, je ne voudrais pas empêcher l'adoption de ce projet de loi. J'ignore jusqu'à quel point il est urgent de l'adopter, mais il ouvre la porte à de nouvelles pratiques.

Le sénateur Cools: L'article 18 ouvre la porte à bien des choses nouvelles, et nous devrions y aller avec une grande prudence.

Pour poursuivre dans le même sens que les questions des sénateurs Banks et Moore, je vous ferai remarquer que l'article dont nous discutons parle de représentants de la magistrature. J'ai sous les yeux l'annexe 3 du rapport de la Commission daté du 31 mai 2000. J'y vois une liste de participants à l'audience. Si j'ai bien compris, ce sont là les gens qui ont comparu devant la Commission.

Mme Bellis: C'est juste. La Commission a invité toute personne désireuse de comparaître à lui soumettre une demande à cette fin.

Le sénateur Cools: En règle générale, la Commission assume-t-elle les dépenses des personnes qui comparaissent devant elle? Je me demande si cet article est nécessaire. La Commission dispose-t-elle des moyens budgétaires voulus pour faire comparaître devant elle ce que nous appelons des témoins et ce qu'on appelle ici des participants? Par exemple, je vois les noms de Mme la juge Alice Desjardins et de M. le juge Michel Robert comme étant des gens qui ont comparu devant la Commission. Qui a payé leurs dépenses?

Mme Bellis: Ils ont assumé leurs propres dépenses.

Le sénateur Cools: C'est donc dire que cet article vise à faire assumer par le Trésor le remboursement des dépens des seules personnes qui représentent la magistrature.

Mme Bellis: C'est exact. Si nous revenons en arrière, nous constatons que, dans cet article, le gouvernement donne suite à la recommandation de la Commission en ce sens.

Le sénateur Cools: J'en suis consciente. Je me demande simplement s'il est conforme à la Constitution de procéder de cette façon, eu égard au respect du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au Parlement.

Ms Bellis: The commission's recommendation was based on its assessment that the judiciary's involvement in the commission was necessary and important.

Senator Cools: I find it very interesting that Parliament's interest is not looked after. When I say Parliament's interest, I mean the representative interests of the public. Looking at the list of participants, there really is a total absence of the public interest. The list of participants here is not numbered so it would be difficult to run through and count them, but it really reads like an in-house situation.

Ms Bellis: It is true, Senator Cools, that there was not a huge interest shown by members of the public in the proceedings of the commission, but the hearings were advertised widely in all the major journals. There were initial calls for submissions. There were ongoing notices in the newspapers with respect to the public hearings in both cases. As in the past when previous commissions have also used this approach, there has not been a major expression of interest in the work of the commission.

Senator Cools: What is also very bothersome in this proposed section is that there is no ceiling on the amount. What you have here is a blank cheque.

The Chairman: The commission, I believe, recommended a ceiling.

Senator Cools: It recommended a ceiling for legal fees, but what Ms Bellis has described is the capacity to be expanded infinitely, especially if the term "representative" remains as vague as it is.

Senator Moore: I think it is capped in the sense that it is one-half of the costs as determined under proposed subsection 26.3(3) by the prothonotary of the Federal Court.

I have been thinking about what Senator Cools is saying about the demand upon the Consolidated Revenue Fund. It is pretty wide open. To my way of thinking, maybe it is done that way to demonstrate, in a practical sense, the independence of the judiciary from any department or political influence. I do not know. It is unusual. That is the only justification I can think of. If that is the case, fine.

The Chairman: I would point out there is a certain limit on the scope because the costs are limited to those approved under proposed subsection 26.3(3), which is that a prothonotary of the Federal Court shall determine the amount. It is under the Federal Court rules.

Senator Moore: The commission, under proposed subsection 26.3(1), may identify representatives and those it identifies "shall be paid." The commission has the discretion to

Mme Bellis: La Commission a fondé sa recommandation sur le fait qu'elle considérait important, voire nécessaire, que la magistrature participe à ses travaux.

Le sénateur Cools: Je trouve très intéressant de constater que l'intérêt du Parlement n'y est pas pris en compte. Quand je dis l'intérêt du Parlement, je veux parler de la représentation des intérêts de la population. Si je passe en revue la liste des participants, il n'y en a aucun qui représente l'intérêt public. Comme il s'agit d'une liste non numérotée, il serait difficile de vérifier qui représente qui et combien de participants représentent telle ou telle partie, mais il semble vraiment que ce soit tous des gens qui représentent des intérêts internes.

Mme Bellis: S'il est vrai, madame le sénateur Cools, que les membres du grand public n'ont pas manifesté beaucoup d'intérêt à l'égard des travaux de la Commission, les audiences ont pourtant fait l'objet d'une vaste publicité dans tous les grands journaux. On a d'abord lancé un appel de mémoires. Puis, on a fait paraître dans les journaux, en temps opportun, des avis concernant les audiences publiques dans les deux cas. Tout comme on a été à même de le constater dans le passé à propos d'autres commissions où l'on avait utilisé cette même approche, il n'y a pas eu d'importante manifestation d'intérêt du public à l'égard des travaux de la Commission.

Le sénateur Cools: Ce qui est également très ennuyeux à propos de l'article proposé, c'est qu'on n'y prévoit pas de plafond du montant. Il s'agit donc d'un chèque en blanc.

La présidente: La Commission, sauf erreur, a recommandé qu'on fixe un plafond.

Le sénateur Cools: Elle a recommandé un plafond en ce qui touche les honoraires d'avocat, mais ce que Mme Bellis a décrit ouvre la possibilité qu'on accepte un nombre indéfini de représentants ou de participants, surtout si le terme «représentant» demeure aussi vague qu'il l'est actuellement.

Le sénateur Moore: Je crois qu'en fait, il y a un plafond, en ce sens que le remboursement prévu aux termes du paragraphe 26.3(3) s'applique à la moitié des dépens jugés raisonnables par le protonotaire de la Cour fédérale.

J'ai réfléchi à ce qu'a dit le sénateur Cools à propos du fait que ces dépens seraient assumés par le Trésor. C'est une procédure passablement ouverte. Je suis amené à me dire que, si on le voit de cette façon, c'est peut-être pour prouver que le principe de l'indépendance de la magistrature à l'égard de toute influence ministérielle ou politique est concrètement respecté. Je ne sais trop. C'est inhabituel. C'est là la seule justification qui me vienne à l'esprit. Si tel est le cas, ça me va.

La présidente: Je vous ferai remarquer que le remboursement s'en trouve en quelque sorte limité aux dépens approuvés selon les principes définis au paragraphe 26.3(3) proposé, qui dispose qu'il appartient à un protonotaire de la Cour fédérale de déterminer le montant des dépens admissibles en s'inspirant des Règles de la Cour fédérale.

Le sénateur Moore: Aux termes du paragraphe 26.3(1) proposé, la Commission peut (may) identifier les représentants à qui les dépens seront (shall) versés.

determine which representative will be paid. Mr. Drouin thought it was to be on legal matters only, but we hear today it could be more than that.

Senator Cools: It is not at all. The commission may identify those representatives. In other words, they can say there are 2, 3, 10 or 1,000. Those sections are wide open and that is a novel thing. We should examine that.

The Chairman: I believe the witness said there is a body of law that clearly defines the scope of this section, did she not?

Ms Bellis: No. It defines what would be included in terms of solicitor-client costs as far as disbursements are concerned.

Senator Joyal: I want to put on the record Recommendation No. 22 of the report which deals specifically with the capping of fees. I will read it in French, since I have my French version. It is recommendation 22 on page 111 of the English version.

[*Translation*]

> The Commission recommends that the Government pay 80 per cent of the total representational costs of the Conference and Council incurred in connection with their participation in the process of this inquiry as of May 31, 2000, such payment by the Government not to exceed the aggregate amount of $ 230,000, inclusive of the amount of $ 80,000 already contributed by the Government as of the date of this report and any extraordinary and explicitly identifiable increase to the budget of the Council in order to fund the participation of the Judiciary in the work of this Commission, and that the remainder of such costs be paid by the Conference and Council in such proportion as they deem appropriate.

In other words, the commission clearly recommended an amount, and they left it with the conference and the council to absorb any additional expenses they might deem appropriate in order to base their position.

Obviously, section 26.3 is much more general. It does not bind the commission to any specific amount. The commission may at its discretion decide if it will be 80 per cent, 90 per cent or 100 per cent. Under section 26.3 as it is drafted now, there is no limit in that respect. That's the way I read it in terms of recommendation 22.

[*English*]

Am I right on this?

Ms Bellis: With your indulgence, Senator Joyal, I will respond in English. It might be more understandable.

In fact, the commission's recommendation was to have the entire costs of the judiciary paid. That is because the total cost of the bill that was rendered at the time was $230,000 and $80,000 had already been paid. The government was of the view that to

La Commission peut, à sa discrétion, déterminer à quels représentants ils seront versés. M. Drouin pensait qu'il ne pourrait s'agir que de représentants juridiques, mais, à ce qu'on nous dit aujourd'hui, il pourrait également s'agir d'autres types de représentants.

Le sénateur Cools: Il n'en est rien. La Commission peut identifier ces représentants. Autrement dit, elle peut dire qu'il y en aura 2, 3, 10 ou 1 000. Ces dispositions sont on ne peut plus ouvertes, et c'est là un élément nouveau. Nous devrions nous pencher sur cette question.

La présidente: Je crois que notre témoin nous a dit qu'il y a un cadre législatif qui définit clairement la portée de cet article, n'est-ce pas?

Mme Bellis: Non. Il établit ce qui pourrait être inclus à titre de dépens sur la base d'une relation de type avocat-client.

Le sénateur Joyal: J'aimerais faire consigner au compte rendu la recommandation n° 22 du rapport, laquelle traite expressément du plafonnement des dépens. Je vais la lire en français étant donné que c'est la version française que j'ai sous les yeux. La version anglaise de cette recommandation se trouve à la page 111 du texte anglais.

[*Français*]

> La Commission recommande que le gouvernement assume 80 p. 100 du total des frais de représentation engagés par la Conférence et le Conseil dans le cadre de leur participation à cette enquête, et ce, jusqu'au 31 mai 2000, ledit paiement par le gouvernement ne devant pas excéder la somme globale de 230 000 $, y compris le montant de 80 000 $ que le gouvernement a déjà versé en date du présent rapport, y compris également toute augmentation extraordinaire et congrètement identifiable du budget du Conseil en vue de financer la participation des juges au travail de cette Commission, et que le reste de ces coûts soit assumés par la Conférence et le Conseil dans les proportions qu'ils jugeront adéquates.

En d'autres mots, la Commission recommandait très clairement un montant, et elle laissait à la Conférence et au Conseil le soin d'absorber toute autre augmentation qu'ils pourraient juger utiles, pour établir le bien fondé de leur position.

Évidemment, l'article 26.3 est beaucoup plus général. Il ne lie pas la Commission à quelque montant que ce soit. La Commission a toute la discrétion pour décider si ce sera 80 p. 100, 90 p. 100 ou 100 p. 100. Il n'y a pas de limite dans la façon dont l'article 26.3 est libellé. C'est la façon dont je le lis par rapport à la recommandation 22.

[*Traduction*]

Ai-je raison sur ce point?

Mme Bellis: Avec votre permission, monsieur le sénateur Joyal, je vais vous répondre en anglais. Ainsi, je risque moins de n'être pas comprise.

En réalité, ce que la Commission avait recommandé, c'est que la totalité des dépens des représentants de la magistrature soit remboursée, et ce, parce que le montant total de la facture qui lui avait alors été présentée était de 230 000 $, dont 80 000 $ lui

follow the paradigm of the commission's recommendation would be to give the representatives of the judiciary a blank cheque without any cap. The rationale for imposing the 50 per cent rule was to acknowledge that the participation of the judiciary in this process is useful and necessary as a policy matter, but in order to ensure the probity of the judiciary's own expenses a shared 50/50 contribution was fair, reasonable and would create internal economies in the judges' own organizations.

The Chairman: How often is 50 per cent granted? Do they ever get the total amount for which they ask?

Ms Bellis: Because this formula will apply to the first bill of costs. It will be taxed in terms of the established paradigms. The result will be 50 per cent of that number. If you like, the reduction will be in terms of not the 50 per cent, but the fact that the prothonotary has determined that certain travel costs were excessive or that a public media consultant does not qualify for solicitor-client costs. When the prothonotary determines the amount, it will be 50 per cent of that amount.

With your indulgence, Madam Chair, since I know the senators are interested — and rightly so — in the issue of the Consolidated Revenue Fund, I wish to point out that the Crown Liability and Proceedings Act was the starting point for our crafting of the provision with respect to that aspect.

I will read the provision and then perhaps I can just explain the modification that happens here. It states:

> On receipt of a certificate of judgment against the Crown issued pursuant to the regulations, the Minister of Finance shall authorize the payment out of the Consolidated Revenue Fund of any money awarded by the judgment to any person against the Crown.

The next question which comes to the minds of senators is: Why have you changed this well-established and well-understood rule? The rationale that we used was that the objective throughout this process in support of judicial independence was to reduce to a minimum any appearance of discretion or control by the executive. Therefore, we felt that even though the language says the Minister of Finance shall authorize, with an additional step which we thought was not particularly meaningful since it is clear the Minister of Finance would have no discretion in that regard, it would remove the appearance that there was some further action by the executive involved in this matter. That was our thinking with respect to the CRF.

avaient déjà été versés. Le gouvernement était d'avis que de donner fidèlement suite à la recommandation de la Commission reviendrait à remettre aux représentants de la magistrature un chèque en blanc sans plafonnement. Si on a imposé la règle de 50 p. 100, c'était pour reconnaître que la participation de la magistrature à ce processus est en principe utile, voire nécessaire. Cependant, afin de s'assurer que les membres de la magistrature feraient preuve de probité dans leur façon d'effecteur leurs dépenses, on a jugé qu'une contribution à égalité serait juste et raisonnable et se traduirait par des économies internes au sein même des organisations de juges.

La présidente: Le gouvernement finance-t-il souvent ainsi la moitié des frais de représentation? Est-il fréquent que des réclamants obtiennent la totalité des montants qu'ils demandent?

Mme Bellis: Parce que cette formule s'appliquera au mémoire initial de frais, celui-ci sera taxé en fonction des critères établis. Le remboursement équivaudra à 50 p. 100 du montant des dépens jugés admissibles. Si vous préférez, le montant sera réduit non pas en fonction du critère de 50 p. 100, mais plutôt dans la mesure où le protonotaire aura déterminé, par exemple, que certains frais de déplacement réclamés sont excessifs, ou encore que les frais engagés pour retenir les services d'un conseiller en publicité-média ne sauraient être considérés comme admissibles étant donné qu'ils ne sont pas liés à une relation de type avocat-client. Une fois que le protonotaire aura déterminé le montant des frais admissibles, les dépens remboursés correspondront à 50 p. 100 de ce montant.

Avec votre permission, madame la présidente, étant donné que je sais que les membres du comité s'intéressent — à juste titre d'ailleurs — à la question du financement public de ces dépens, je tiens à vous faire remarquer que la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif a servi de point de départ à l'élaboration de la disposition qui concerne cet aspect.

Je vais vous lire l'extrait en question, après quoi je pourrais peut-être vous expliquer simplement la modification qu'on y a apportée ici. Cette loi dit:

> Sur réception d'un certificat réglementaire, le ministre des Finances autorise le paiement, sur le Trésor, de toute somme d'argent accordée à un particulier, par jugement contre l'État.

Les membres du comité se demanderont alors sans doute pourquoi on a modifié cette règle bien établie et bien comprise. Ce qui nous a incités à le faire, c'est que nous tenions à éliminer le plus possible toute apparence de discrétion ou de contrôle de la part de l'exécutif, l'objectif poursuivi dans tout ce processus étant de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire. C'est pourquoi nous avons jugé que, même si cette loi donne au ministre des Finances le pouvoir d'autoriser un tel paiement, il suffirait d'une mesure supplémentaire, qui ne nous semblait pas particulièrement significative puisqu'il est clair que le ministre des Finances n'aurait pas de pouvoir discrétionnaire à cet égard, pour dissiper toute impression que l'exécutif pourrait intervenir davantage en cette matière. Voilà ce que nous avions à l'esprit concernant le Trésor.

Senator Beaudoin: There is one thing that is of great importance to me. It is the French and English version of proposed section 26.3. In English it states, "may identify." We all know that "may" is permissive and "shall" is imperative, but we have many cases where the word "may" can be mandatory.

If you read the French version, it is actually the contrary.

[*Translation*]

In French, it says "La Commission identifie les représentants [...]"

[*English*]

This is not permissive, it is active. Thus, we have to interpret that it is an obligation. It is a very clear-cut obligation. I would like to know what you think about that. To me, legally speaking, it is 100 per cent imperative.

Senator Joyal: The first thing to be done is to identify who will be the representative.

Senator Beaudoin: That is right. I do not know what the consequences are but I would like to know how you interpret this because it has been raised here before.

Ms Bellis: That is a very good point, Senator Beaudoin. I could say that, again, the commission's recommendation contemplates that a representative of the judiciary will be entitled to receive his or her costs. The commission, having received representations from someone, assuming that the representative seeks costs, will, in my view, not have the discretion to say no one gets costs, if that is your point.

Senator Beaudoin: There is no discretion. That is my point.

Ms Bellis: Yes, but it is a duty of the commission to determine, among those presenting and identifying themselves as representatives, whether they all are, in its definition, representatives or that while a good point has been made, the presenters not speaking as representatives of the judiciary and therefore the commission will not identify them as such.

Senator Joyal: On the same point, I draw to your attention that the commission says very clearly that it has tried to model its approach on the basis of a legal procedure, that is to say, of a litigant being represented by counsel. It is clear in the French version that is the way the commission wanted to frame its procedure. The commission wanted to ensure that in future the judiciary, which has, of course, a prime interest in the decision, is represented through counsel and that is why it put Recommendation No. 22 in a very clear form.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une chose qui m'apparaît revêtir une grande importance. Elle concerne une différence entre les versions française et anglaise de l'article 26.3 proposé. En anglais, on dit «may identify». Or, nous savons tous que le mot «may» est permissif alors que le mot «shall» est impératif. Mais nous savons également qu'il y a beaucoup de cas où le mot «may» peut exprimer une obligation.

Si vous examinez la version française, vous constaterez qu'on y dit en réalité le contraire. Cet article débute par les mots «La Commission identifie les représentants...»

[*Français*]

La Commission identifie les représentants [...]

[*Traduction*]

Cette tournure n'est pas permissive, elle est active. Il nous faut donc l'interpréter comme exprimant une obligation. Il s'agit très nettement d'une obligation. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Selon moi, sur le plan juridique, cette affirmation est sans contredit impérative.

Le sénateur Joyal: La première chose à faire, c'est d'établir qui sera considéré comme étant un représentant.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact. J'ignore quelles en sont les conséquences, mais j'aimerais savoir comment vous interprétez cette affirmation, car on a déjà soulevé cette question ici.

Mme Bellis: Vous avez là un très bon point, monsieur le sénateur Beaudoin. Je puis vous dire que, encore là, la recommandation de la Commission envisage l'hypothèse qu'on permette qu'un représentant de la magistrature ait droit au remboursement de ses dépens. La Commission, après avoir entendu les observations d'un représentant, en présumant que le représentant en question souhaite qu'on lui rembourse ses dépens, ne pourra pas, selon moi, décider de manière discrétionnaire que personne n'a droit à un remboursement, si c'est là le point que vous soulevez.

Le sénateur Beaudoin: Elle n'a donc pas de tel pouvoir discrétionnaire. C'est bel et bien le point que je voulais soulever.

Mme Bellis: Oui, mais la Commission a le devoir d'établir si ceux qui se présentent à elle en se considérant comme des représentants sont tous effectivement des représentants au sens où elle l'entend, ou que les témoins qu'elle a entendus, même si leur contribution a été utile à ses travaux, ne sont pas vraiment intervenus à titre de représentants de la magistrature et, partant, ne sauraient être considérés comme tels.

Le sénateur Joyal: Sur ce même point, j'attire votre attention sur le fait que la Commission a très clairement affirmé qu'elle avait cherché à modeler son approche sur la procédure judiciaire, c'est-à-dire sur l'exemple de la relation entre une partie à un litige et l'avocat qui la représente. Il est manifeste, dans la version française, que c'est de cette façon que la Commission a voulu structurer sa procédure. Elle a cherché à faire en sorte que, dans l'avenir, la magistrature, qui, naturellement, a un intérêt primordial dans l'issue des travaux de la Commission, soit représentée par un avocat lors des audiences de la Commission, et

It says it paid exactly $230,000, but the recommendation was for future work. It was not essentially only for their work. The philosophy of the whole report is to maintain the capacity of the judiciary to be represented through the service of the appropriate person – a lawyer or other people that the lawyer might be accompanied by such as actuaries, accountants and so forth — and that it wanted to put a percentage of that. That is the principle that is clearly stated in the bill.

When we say "may" in English, "may" is not in line with the real philosophy of the report. The French version is in line with what is recommended in the report. That is my feeling.

Senator Beaudoin: That is what I was going to say. The French text says:

[*Translation*]

The French version says "[...] et auxquels des dépens peuvent être versés [...]

[*English*]

In English, "costs shall be paid." There are two things in the same sentence. The French and the English are very different. Certainly we have to rely on what the intention of the legislator is here.

The Chairman: This is the sort of thing that arises when we have co-drafting of bills rather than translation of bills.

Senator Nolin: On one side you start with "may" and "shall" and on the other side it is the reverse.

Senator Beaudoin: In a case like that, I agree that the court will ask what the intention of the legislator is. This is what it will consider.

Senator Joyal: The court will look in the report. That is the first thing it will consult.

Senator Beaudoin: Could she answer my question, please? It is in the same sentence. What is the intention?

Senator Cools: How can she tell what the intention of the legislator is? We are the legislators. How can she tell us?

Senator Beaudoin: Before we, as legislators decide, I would like to know what is wanted.

Senator Cools: You mean you are asking her what it wants us to intend?

Senator Beaudoin: What is the intent?

Ms Bellis: The intent is that the commission has the discretion to determine among a variety of individuals who are submitting themselves as representatives of the judiciary —

c'est pour cette raison qu'elle a formulé aussi clairement sa recommandation nº 22.

La Commission affirme avoir versé exactement 230 000 $, mais sa recommandation valait également pour les travaux d'une commission future. Elle ne portait pas essentiellement sur ses travaux à elle. Le principe directeur de tout son rapport était de faire en sorte que la magistrature conserve sa capacité de se faire représenter par les bonnes personnes — un avocat et toutes personnes par qui celui-ci est susceptible de se faire accompagner, comme des actuaires, des comptables, et cetera. —, et elle tenait à fixer un pourcentage à cet égard. C'est là le principe qui est clairement établi dans le projet de loi.

Le mot «may» qu'on utilise en anglais ne traduit pas véritablement le principe directeur du rapport, à la différence de la version française qui, elle, reflète ce qui est recommandé dans le rapport. C'est du moins mon impression.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que j'allais dire. Le texte français dit:

[*Français*]

[...] et auxquels des dépenses peuvent être versés [...]

[*Traduction*]

En anglais, on dit «costs shall be paid». Il y a deux éléments dans la même phrase. Les versions française et anglaise sont très différentes à cet égard. Naturellement, il nous faut fonder notre interprétation sur ce qu'est ici l'intention du législateur.

La présidente: C'est le genre de situation qui se présente quand un projet de loi est rédigé parallèlement dans les deux langues plutôt que d'être traduit.

Le sénateur Nolin: Dans une version, on commence par dire «may» pour ensuite dire «shall» et, dans l'autre, on fait l'inverse.

Le sénateur Beaudoin: Dans un cas comme celui-là, le tribunal, j'en conviens, se demandera quelle était l'intention du législateur. C'est ce qu'il prendra en considération.

Le sénateur Joyal: Le tribunal se référera au rapport. C'est ce qu'il consultera en premier lieu.

Le sénateur Beaudoin: Pourriez-vous laisser le témoin répondre à ma question, s'il vous plaît? C'est dans la même phrase. Quelle est l'intention du législateur?

Le sénateur Cools: Comment peut-elle nous dire quelle est l'intention du législateur? C'est nous qui sommes les législateurs. Comment peut-elle nous dire quelle est notre intention?

Le sénateur Beaudoin: Avant que nous, les législateurs, puissions décider de ce qu'il en est, j'aimerais savoir ce qu'on cherche à obtenir.

Le sénateur Cools: Vous voulez dire que vous lui demandez de nous dire ce que nous cherchons à obtenir?

Le sénateur Beaudoin: Quelle était l'intention?

Mme Bellis: Ce qu'ils avaient à l'esprit, c'est que la Commission ait le pouvoir discrétionnaire d'établir lesquels parmi un certain nombre de personnes qui se considèrent comme étant des représentants de la magistrature...

Senator Beaudoin: If you are right, then the French version should prevail. Is that not the intention?

Senator Nolin: I think when you read both sections in parallel, you can reach that conclusion even in French. It means: I identify — I am the commission — who may receive payment. The discretion is there in the "may receive," and the English side is the reverse. However, I think at the end of the day it is the same thing.

Ms Bellis: Once the commission has made a determination, then the "shall" prevails. It is the commission who determines whether the person is or is not considered a representative. The commission has said Mr. Fortier is a representative, Judge Lambert is not, for whatever reason.

Senator Beaudoin: It means the commission has the power.

Ms Bellis: The commission makes that determination.

Senator Beaudoin: They have the power.

Ms Bellis: They do have the power to make that determination.

Senator Joyal: But they have to, because that is what they said on the conclusion at page 114 in the English version and 122 in the French:

> The Commissioners should have no direct contact with either the Judiciary or the Government on any matter before the Commission, other than through counsel to the parties. When we made requests to either the Government or the Judiciary, we ensured that the other party was made aware of the request, and, in cases where third parties had expressed a particular interest in the issue that concerned us, we endeavoured to ensure that they were also made aware of such requests.

In other words, they did not want to deal with either the government or the judiciary directly but only through counsel. That is why I think the French version is the one that reflects that recommendation in the report.

Senator Cools: This matter is becoming even more complicated and the problems in these several sections are becoming increasingly manifest. I thought that we had created this process of a judicial compensation commission precisely for the judges. This is what we were told. The sections now tell us is that the commission will be able to determine those counsel who are representative of the judges. I have a lot of problem with that. It seems to me that the entire system, to begin with, is weighted in favour of the conference and the judicial council. There are more than 1,000 judges out there who certainly have some opinions. It is our duty to be protecting those people.

Le sénateur Beaudoin: Si vous avez raison, c'est donc que la version française devrait primer. N'est-ce pas là l'esprit de cette disposition?

Le sénateur Nolin: Il me semble que, quand on lit parallèlement les deux versions, on peut arriver à cette conclusion même en français. On y dit qu'il appartient à la Commission d'établir à qui des dépens peuvent être versés. En français, la discrétion est exprimée par les mots «peuvent être versés», alors qu'en anglais, on l'exprime à l'inverse. Je crois qu'au bout du compte, cela revient au même.

Mme Bellis: Une fois que la Commission a établi qui est admissible au remboursement, c'est le «shall» qui prime. C'est la Commission qui détermine si la personne est ou n'est pas considérée comme un représentant. Pour une raison quelconque, la Commission a jugé que M. Fortier était un représentant et que le juge Lambert n'en était pas un.

Le sénateur Beaudoin: C'est donc dire que la Commission a ce pouvoir.

Mme Bellis: C'est la Commission qui rend cette décision.

Le sénateur Beaudoin: Elle a donc le pouvoir de le faire.

Mme Bellis: Elle a le pouvoir de rendre cette décision.

Le sénateur Joyal: Elle est d'ailleurs tenue de le faire, car c'est ce qu'elle dit dans sa conclusion à la page 114 de la version anglaise et à la page 122 de la version française de son rapport.

> Les commissaires ne doivent pas avoir de contact direct avec la magistrature ou avec le gouvernement relativement à toute question devant la Commission, autre que par l'entremise des conseillers juridiques des parties. Lorsque nous avons soumis des requêtes, que ce soit au gouvernement ou à la magistrature, nous nous sommes assurés que l'autre partie était mise au courant de la requête et, dans les cas où des tierces parties avaient exprimé un intérêt particulier pour le point qui nous préoccupait, nous avons pris soin de nous assurer qu'elles étaient également mises au courant de telles requêtes.

Autrement dit, la Commission tenait à ne traiter avec le gouvernement ou la magistrature que par l'intermédiaire de conseillers juridiques, jamais directement. Voilà pourquoi je crois que la version française est celle qui reflète le mieux l'esprit de cette recommandation du rapport.

Le sénateur Cools: Cette question se complique même davantage, et les problèmes que posent ces quelques articles deviennent de plus en plus manifestes. Je croyais que nous avions créé cette commission d'examen de la rémunération des juges expressément pour les juges. C'est ce qu'on nous a dit. Ce que ces articles nous disent maintenant, c'est que la Commission sera habilitée à déterminer quels avocats seront considérés comme représentants des juges. J'y vois beaucoup de problèmes. Il me semble que tout le système, au départ, penche en faveur de la Conférence des juges et du Conseil de la magistrature. Il y a plus de 1 000 juges qui ont sans doute des vues sur cette question. Il est de notre devoir de protéger ces gens.

I cannot see that it is in the interest of any form of judicial independence whatsoever, particularly when I look at section 26.3(1), that the commission will determine those judges who will be deemed to be representatives.

It seems to me any judge who wants to appear before the commission should be not only entitled but encouraged to do so. I think we are giving with one hand and taking away with the other. There is much concern currently among the judiciary about the so-called statutory build-up of powers in the hands of the chief judges.

There is much concern. There is also a large amount of literature emanating on this point. I would urge, Madam Chairman, that this committee hear more on these clauses because they are turning out to be quite troublesome.

[*Translation*]

Senator Nolin: In subsection 26.3(3) of the bill, it says that the prothonotary of the Federal Court shall determine the amount of costs of the representatives of the judiciary. They will be taxed according to a tariff. Does that tariff allow a discretion on a solicitor-client basis or does it provide any limits regarding the number of hours, the hourly rate, the disbursements or any other type of expenses that may be included in the bill of costs? I am not familiar with Federal Court rules.

[*English*]

Ms Bellis: The solicitor-client tariff has both the hourly rate component as well as disbursements. For example, there is everything from photocopying, which as you know is becoming a significant cost in any legal process, to travel costs, to introduction of witnesses, to the costs of having a commission taken outside of a jurisdiction. It is fairly well established. I am not a litigator, obviously, but our litigators have advised us that the parameters are well known to the prothonotaries, that they are well established and the prothonotaries would be familiar with the kind of proceeding that the commission has conducted.

A significant component of the bill that was rendered by the representatives of the judiciary this time was the actuarial advice that they received in order to assess the government's actuarial advice. They received independent expert advice on insurance schemes, but there was also, of course, the travel and related expenses of Mr. Fortier and his junior to attend. The junior's costs were factored into the bill.

Those are the kinds of things that, as a matter of course, the prothonotaries examine and, of course, solicitor-client cost is close to the real cost of the litigation, as opposed to party-party costs.

[*Translation*]

Senator Nolin: Let me clarify my question. You paid $80,000 out of a bill amounting to $230,000. The minister is asking us, in his bill, to adopt a formula which brings in the recourse to the expertise and the discretionary power of the

Je vois mal que ces mesures aillent vraiment dans le sens de l'indépendance du pouvoir judiciaire, surtout quand je me réfère au paragraphe 26.3(1), qui dit que la Commission a le pouvoir de déterminer quels juges seront considérés comme étant des représentants de la magistrature.

Il me semble que tout juge qui désire comparaître devant la Commission devrait non seulement avoir droit de le faire mais même être encouragé à le faire. Il m'apparaît que nous reprenons d'une main ce que nous donnons de l'autre. À l'heure actuelle, les soi-disant pouvoirs qui sont conférés d'office aux juges en chef suscitent énormément d'inquiétude au sein de la magistrature.

On s'inquiète vivement à cet égard. Il s'est écrit également beaucoup de choses à ce sujet. Madame la présidente, j'invite instamment le comité à entendre davantage de témoignages à propos de ces articles, car on constate qu'ils risquent de poser beaucoup de problèmes.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Au paragraphe 26.3(3) du projet de loi, on dit que le protonotaire de la Cour fédérale doit taxer le mémoire de frais des représentants de la magistrature. Il le taxera suivant un tarif. Ce tarif permet-il une discrétion à la relation client-avocat ou s'il prévoit des limites monétaires quant au nombre d'heures, au tarif horaire, aux dépenses ou aux types de dépenses qui peuvent être inclus dans le mémoire de frais? Je ne suis pas familier avec les règles de la Cour fédérale.

[*Traduction*]

Mme Bellis: Le barème avocat-client comprend le tarif horaire et les débours. Il englobe tout, depuis les frais de photocopie, lesquels, comme on le sait, représentent une dépense considérable dans toute procédure judiciaire, jusqu'aux frais de déplacement, aux dépenses relatives à la comparution des témoins et aux frais liés aux visites de la Commission à l'extérieur de son territoire de compétence. Tout est très bien établi. Naturellement, je ne plaide pas moi-même, mais nos plaideurs nous ont affirmé que les protonotaires connaissent bien les paramètres à considérer, que ceux-ci sont d'ailleurs bien établis et que le genre d'audiences qu'a menées la Commission sont familières aux protonotaires.

Un élément important de la facture qu'ont présentée les représentants de la magistrature cette fois-ci a été la dépense relative à l'avis actuariel qu'ils ont demandé pour évaluer l'avis actuariel du gouvernement. Ils ont obtenu l'avis d'un expert indépendant sur les régimes d'assurance, mais il y avait aussi, naturellement, les frais de déplacement et les frais divers de M. Fortier et de son adjoint. Les dépens relatifs aux services de ce dernier ont été inclus dans la facture.

C'est là le genre de choses que, bien sûr, le protonotaire examine et, naturellement, le barème avocat-client se rapproche du coût réel du litige, ce qui n'est pas le cas des dépens entre parties.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Permettez-moi de préciser ma question. Vous avez payé 80 000 $ d'une facture de 230 000 $. Le ministre nous demande, dans son projet de loi, d'adopter une formule qui utilise l'expertise et le pouvoir discrétionnaire du protonotaire de

prothonotary of the Federal Court. Will the $230,000 bill be paid in full or at 50 per cent?

Ms. Bellis: It depends. The bill must be rendered to the prothonotary, and then, 50 per cent of the approved costs will be paid.

[*English*]

Senator Nolin: I know, but discretion is not total. There is a tariff. You know that tariff and you have the details of the $230,000 bill.

Ms Bellis: That is right.

Senator Nolin: You already know, or can you deduct whether half will be paid back to the judiciary, or one-third or what?

Ms Bellis: Senator Nolin, I am sorry, I misunderstood. Is your question whether we have already made an assessment of what position we will be putting before the prothonotary with respect to that specific bill? No, we have not, sir.

Senator Nolin: Okay. You already paid $80,000.

Ms Bellis: The $80,000 was paid and received by the judiciary. I apologize.

Senator Joyal: On the same point, in the costs that are admissible, are the costs of the experts, for instance the actuary or accountant that could accompany the lawyer, admissible to be taxed under the prothonotary?

Ms Bellis: That is correct. They would be included in the bill as a disbursement and the prothonotary, as I understand it, has certain criterion for those disbursements that are considered to be reasonable. Again, going back to the example that was used yesterday of a public relations expert, I must admit that I do not know whether that has ever been actually discounted in a solicitor-client taxing, but that would be the kind of question that might be raised.

Senator Banks: Would you please confirm my understanding that clause 26.3(3), which deals with the prothonotary, determines the question of costs but does not contain discretion as to who will be paid and that will be determined first?

Ms Bellis: That is correct.

The Chairman: Discretion rests with the commission.

Senator Banks: Right. I am torn, chairman, because I know about the impetus that exists to get this bill passed. I do not want to be obstructive, so I will ask for instruction from the chair and from members. My worry is that we have been hearing since yesterday about what the intent of this bill is and the intent is very clear to me.

la Cour fédérale en suivant cette formule. La facture de 230 000 $ sera-t-elle payée en totalité ou à 50 p. 100?

Mme Bellis: Cela dépend. On doit soumettre la facture au protonotaire et 50 p. 100 des frais approuvés sera payé.

[*Traduction*]

Le sénateur Nolin: Je sais, mais cette discrétion n'est pas entière. Il y a un tarif d'établi. Celui-ci est connu, comme d'ailleurs le sont les détails de la facture de 230 000 $.

Mme Bellis: C'est juste.

Le sénateur Nolin: Ces éléments sont déjà connus. On peut alors en déduire que la moitié du montant sera remboursé à la magistrature, ou encore le tiers ou une partie quelconque, n'est-ce pas?

Mme Bellis: Je suis désolée, monsieur le sénateur Nolin, mais je vous ai mal compris. Votre question est-elle à savoir si nous avons déjà pris position concernant la facture que nous allons présenter au protonotaire? Non, ce n'est pas le cas, monsieur.

Le sénateur Nolin: D'accord. Vous avez déjà versé 80 000 $.

Mme Bellis: Ces 80 000 $ ont été versés, et la magistrature les a déjà reçus. Je m'excuse.

Le sénateur Joyal: Sur le même sujet, parmi les dépens admissibles, ceux relatifs à la contribution d'experts, par exemple d'un actuaire ou d'un comptable qui accompagnerait l'avocat, sont-ils admissibles à être taxés par le protonotaire?

Mme Bellis: Oui, exactement. Ils seraient inclus dans la facture comme faisant partie des dépens, et le protonotaire, si je ne m'abuse, se fonderait sur certains critères pour établir si ces dépens peuvent être considérés comme étant raisonnables. Encore là, si je reprends l'exemple qui a été utilisé hier à propos d'un expert en relations publiques, je dois reconnaître que j'ignore si de tels dépens ont déjà effectivement été considérés comme pouvant être pris en compte dans la taxation s'appuyant sur la relation avocat-client, mais c'est là le genre de question qui pourrait être soulevée.

Le sénateur Banks: Pourriez-vous, s'il vous plaît, me dire si j'ai raison de croire que le paragraphe 26.3(3) proposé, qui traite du protonotaire, porte sur la détermination des dépens admissibles, mais ne confère pas de pouvoir discrétionnaire au protonotaire lui permettant d'établir qui sera admissible à un remboursement? Cet élément sera établi auparavant, n'est-ce pas?

Mme Bellis: C'est exact.

La présidente: C'est la Commission qui détient ce pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Banks: Très bien. J'hésite à intervenir, madame la présidente, car je sais la pression qui s'exerce pour que ce projet de loi soit adopté. Ne voulant pas y faire obstruction, je vais demander l'avis de la présidence et des membres du comité. Ce qui me préoccupe, c'est que, depuis hier, nous avons entendu parler de ce qu'était l'esprit de ce projet de loi, et l'intention du législateur m'apparaît fort claire.

With respect to proposed section 26, we have heard from the government what the intent is and we have heard from the commission what the intent is, but that is not what the bill says, clearly, because we have been talking about it for a hour. It seems to me that our job — and this is the instruction I seek — is to act as the quality control department. Our job is to say, "Oh, that is what the intent is, this bill does not say that." Is it not our job to identify those situations and change them?

I am looking for instruction because I do not understand. Otherwise, how could we proceed with a bill that does not clearly set out its intent? I am asking that in my naïveté and I ask for instruction and guidance.

The Chairman: As far as I may instruct and guide you, Senator Banks, which I assume is not very far, I am content with the explanation that I have heard from Senator Nolin on proposed section 26.3 about the difference between the French and the English.

Senator Banks: So am I.

The Chairman: It is our job to pick up on things like that, but our present drafting procedure for bills is that they are drafted separately in English and in French. They are not translations. At the end of the day you must go through that section to understand the effect of the section.

Senator Banks: What about proposed subsection 26.3(1)?

The Chairman: That is the part I am talking about.

Senator Banks: Proposed subsection 26.3(1) is not in any way restrictive. It provides to the commission — it almost delegates to the commission — the entire discretion to determine who and how many people will be deemed by the commission to be representatives of the judiciary. Am I not right that it could, for example, include not only a lawyer and those other people that we have talked about? I do not mean to suggest that anyone would bring an astrologer, but he or she might bring an estate planner or an accountant and that might be cogent. Might someone not also call a number of witnesses and might those witnesses not be deemed by the commission to be representatives or necessary to the cause?

I am worried about the fact that there is an unrestricted, potentially enormous charge on the Consolidated Revenue Fund that has not previously existed. Ought there not to be some kind of restraint on it?

The Chairman: The restraint on it comes through the commission and it says that the commission "may identify." In the French it says "peuvent être." The "may" part comes at the end of the sentence in French, "may be paid."

Concernant l'article 26 proposé, le gouvernement et la Commission nous ont tous deux indiqué quel était l'esprit de cet article, mais ce n'est pas ce que dit le projet de loi, manifestement, puisque nous en débattons depuis maintenant une heure. Il me semble que notre rôle — et c'est à ce sujet que je demande qu'on me guide — s'apparente en quelque sorte à celui d'un service de contrôle de la qualité. Notre travail consiste à relever les écarts entre le projet de loi et l'intention déclarée du législateur. N'est-ce pas notre rôle que de cerner ce genre de situation et de proposer des modifications en conséquence?

Je demande qu'on m'éclaire, car je ne comprends pas. Autrement, comment pourrions-nous proposer l'adoption d'un projet de loi dont l'intention n'est pas clairement définie? Je demande cela en toute naïveté, et j'attends qu'on m'instruise et qu'on me guide.

La présidente: Pour vous instruire et vous guider, monsieur le sénateur Banks, ce qui me semble revenir à peu près au même, je dois me contenter de vous dire que je m'accommode personnellement de l'explication que nous a fournie le sénateur Nolin concernant la différence entre les versions française et anglaise de l'article 26.3 proposé.

Le sénateur Banks: Moi de même.

La présidente: Il nous incombe de déceler ce genre d'écart, mais dans notre procédure actuelle, les projets de loi sont rédigés séparément en anglais et en français. Ils ne sont pas traduits. En fait, il faut considérer l'ensemble de l'article pour en comprendre l'effet.

Le sénateur Banks: Qu'en est-il du paragraphe 26.3(1) proposé?

La présidente: C'est justement de ce paragraphe que je parle.

Le sénateur Banks: Le paragraphe 26.3(1) proposé n'est aucunement restrictif. Il confère à la Commission l'entière discrétion — il la lui délègue quasiment — de déterminer quelles personnes et combien de personnes elle considère comme étant des représentants de la magistrature. N'ai-je pas raison de croire qu'elle pourrait, par exemple, inclure d'autres personnes qu'un avocat et les autres intervenants dont nous avons déjà parlé? Je ne veux pas dire que n'importe qui pourrait se faire accompagner d'un astrologue, mais l'avocat pourrait amener avec lui un planificateur successoral ou un comptable, et ce pourrait être pertinent. Quelqu'un ne pourrait-il pas également faire comparaître un certain nombre de témoins, et de tels témoins ne pourraient-ils pas être considérés par la Commission comme étant des représentants de la magistrature ou leur témoignage comme étant nécessaire à l'audition de la cause?

Je m'inquiète du fait qu'on impose ainsi au Trésor un fardeau illimité et sans précédent, qui pourrait être énorme. Ne devrait-on pas fixer une certaine limite à cet égard?

La présidente: C'est par l'entremise de la Commission que le projet de loi impose une limite, car, dans sa version anglaise, il dit «may identify». Dans la version française, on dit «peuvent être». L'équivalent de «may» est placé à la fin de la phrase en français et veut dire «may be paid».

Senator Cools: That is the point.

The Chairman: No, the point is that translation does not work exactly from English to French. This is a separate writing process and at the end of the paragraph it still has the same result.

Senator Cools: The point is that the judicial commission should not have a blank cheque on the Consolidated Revenue Fund. That is the point that seems to be eluding us. A statutory charge on the Consolidated Revenue Fund is a very rare thing.

Senator Banks: We have heard that it is the government's intention and the commission's understanding that what is talked about here is legal representatives. That is not how the bill reads. If it is the intent of the government that these people should be legal representatives — that is to say lawyers — and if that is the understanding of the commission, as the commission told us yesterday they have already applied to this case, why does the bill not read that way?

Senator Nolin: The only individuals who appear before a prothonotary to have bills taxed are lawyers. I understand the concern. Correct me if I am wrong, but in court the people who ask to have bills taxed are lawyers. Is that right?

Senator Banks: That is precisely my point. Proposed subsection 26.3(3) does not say that the prothonotary can decide who gets to be paid. It says that the prothonotary shall pay whoever appears before him as if he were assessing costs under the court.

The Chairman: If I may read from the government response to the compensation and benefits commission, it may help you, Senator Banks. It indicates that the judiciary's legal representational costs would be reviewed by an assessment officer of the Federal Court of Canada for reasonableness and the government would then pay 50 per cent of the resulting total.

Senator Banks: What does it say about those representatives who are not legal?

The Chairman: It says judicial representational costs are to be paid on a solicitor-client basis. They will be legal.

Senator Cools: In other words, they are only paying legal costs.

Senator Nolin: You cannot have a solicitor-client relationship between a client and his psychic. I understand that you would like a more precise text, but what we have before us, at least on that point, is clear.

Le sénateur Cools: Voilà ce qui pose problème.

La présidente: Non, ce qui pose problème, c'est que, en raison du processus de rédaction parallèle, les versions anglaise et française ne correspondent pas en tout point. Les deux versions sont rédigées séparément, mais, en fin de compte, le paragraphe a la même signification.

Le sénateur Cools: Le problème, c'est que cette commission judiciaire ne devrait pas pouvoir tirer de chèque en blanc sur le Trésor. C'est là le problème qui semble nous échapper. Il est très rare qu'une loi autorise un prélèvement sur le Trésor.

Le sénateur Banks: On nous a dit que, suivant l'intention du gouvernement et l'interprétation de la Commission, ce dont il est question ici, c'est de représentants juridiques. Ce n'est toutefois pas ce que dit le projet de loi. Si l'intention du gouvernement, c'est d'établir que ne peuvent être admissibles que des représentants juridiques, c'est-à-dire des avocats, et si c'est là l'interprétation qu'en donne la Commission — et en fait, celle qu'elle a donnée dans le cas qui nous occupe, selon ce que nous en ont dit hier les représentants de la Commission —, pourquoi alors le projet de loi n'est-t-il pas rédigé en conséquence?

Le sénateur Nolin: Les seules personnes qui comparaissent devant le protonotaire pour demander que leur mémoire de frais soit taxé sont des avocats. Je comprends cette préoccupation. Corrigez-moi si j'ai tort, mais je crois qu'au tribunal, les personnes qui demandent que des mémoires de frais soient taxés sont des avocats, n'est-ce pas?

Le sénateur Banks: C'est précisément là le point que je soulève. Le paragraphe 26.3(3) proposé ne dit pas que le protonotaire peut décider qui doit être remboursé. Il dispose que le protonotaire doit verser à quiconque comparaît devant lui des dépens, sur la base des mêmes critères que s'il s'agissait pour lui d'allouer des dépens dans un procès.

La présidente: Si vous me permettez, je vais vous lire un extrait de la réponse du gouvernement à la Commission d'examen de la rémunération des juges, car cela pourrait vous être utile, monsieur le sénateur Banks. On y lit que les dépens liés à la représentation juridique de la magistrature font l'objet d'un examen par un évaluateur de la Cour fédérale du Canada pour s'assurer qu'ils sont raisonnables, après quoi le gouvernement paie 50 p. 100 du montant total approuvé.

Le sénateur Banks: Qu'y dit-on à propos des représentants qui ne sont pas du domaine juridique?

La présidente: On y dit que les dépens des représentants de la magistrature doivent être remboursés s'ils peuvent être considérés comme découlant d'une relation avocat-client. Il doit donc s'agir de dépens engagés à des fins juridiques.

Le sénateur Cools: Autrement dit, on ne rembourse que les dépens à caractère juridique.

Le sénateur Nolin: On ne saurait considérer qu'il y a une relation avocat-client entre un client et son médium. Je comprends que vous aimeriez que le texte soit plus précis, mais celui que nous avons devant nous, à tout le moins sur ce point, est clair.

There is another point. Do we let the power of Parliament go? That is another point. That is another debate.

Senator Beaudoin: This is not the first time we have had a problem like that. We see that very often with French and English. It is not perfect. There will be some discrepancy. However, in my opinion, the court will interpret the statute having regard to the French version and the English version and, since they are pretty close, they may decide one way or the other.

Do we leave that to the court or do we decide to do it ourselves, as legislators? It is not a great risk to leave it as it is. This is not the first time there has been a problem like that. The act in general will be considered to determine if this is the intention of the legislators or if this is what they wanted. In that sense I would agree.

Senator Joyal: You will hear both sides of the same point. I agree with Senator Beaudoin that discretion should be left to the court when circumstances change. Like section 1 of the Charter, what is reasonable at one point in time might be seen differently in the future. I agree with that. However, this is not the objective of proposed section 26.3. The purpose is to ensure that the procedure the commission will have to follow is through the services of counsel. That is what was said in the report. Why leave uncertainty pending while we know now the way we want to frame the work of the commission? The way we want to frame the work of the commission is the way the commission has suggested, which is to be at arm's length from the customers it has before it. It wants to deal with legal advisers. It does not want to see the Deputy Minister of Justice before the commission. It wants to see the Deputy Minister of Justice represented through counsel.

It is new. The commission itself has established that precedent.

The Chairman: I remind senators that the government did not accept Recommendation No. 22 from the commission. It put in its own. This has been put in by the government.

Senator Joyal: That does not change. Recommendation No. 22 deals with the cost. It does not deal with the fact that counsel is there. We are not discussing the amount or the percentage of money. Recommendation No. 22 indicates 80 per cent and the government has retained 50 per cent, but this is not the point. The point is that the compensation commission wants to have a process that is as close as possible to a judicial process. The commission wants to have before it parties that do not give it direct access to the people with whom it is dealing, that is, the government and the judiciary. That is why there should be no

Il y a un autre point que j'aimerais soulever. Ce faisant, privons-nous le Parlement de ce pouvoir? C'est là une autre question que nous devrions peut-être nous poser. C'est un autre débat.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas la première fois que nous avons un problème de ce genre. C'est quelque chose que nous voyons souvent avec des textes rédigés parallèlement en français et en anglais. Ce n'est pas parfait. Il y a forcément parfois des divergences. Je n'en suis pas moins d'avis que le tribunal interprétera la loi en prenant en considération à la fois la version française et la version anglaise, et, puisqu'elles s'apparentent de près, il pourra opter pour une version ou pour l'autre.

Devons-nous laisser à la cour le soin de prendre cette décision ou devons-nous nous en charger nous-mêmes, en notre qualité de législateurs? Il n'est pas très risqué de laisser le texte tel quel. Ce n'est pas la première fois qu'il se présente un problème semblable. Pour établir si c'est bien là l'intention du législateur ou si c'est bel et bien ce qu'il a souhaité, on tiendra compte de la loi dans son ensemble. En ce sens, je serais d'accord.

Le sénateur Joyal: Vous allez entendre des opinions divergentes à propos de la même question. Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin pour dire que la discrétion devrait être laissée au tribunal, étant donné que les circonstances peuvent évoluer. Comme dans le cas de l'article 1 de la Charte, ce qui est raisonnable à un moment donné peut fort bien être perçu différemment plus tard. Je suis d'accord là-dessus. Cependant, ce n'est pas là l'objet de l'article 26.3 proposé. Cet article vise à faire en sorte que la procédure de la Commission oblige les parties à se faire représenter par des avocats. C'est ce qui est recommandé dans le rapport. Pourquoi laisser subsister de l'incertitude à ce propos alors que nous savons maintenant comment nous souhaitons encadrer les travaux de la Commission? Nous voulons le faire de la façon que celle-ci a elle-même recommandée. En fait, la Commission souhaite fonctionner en toute indépendance par rapport aux parties qui se présentent devant elle, en ce sens qu'elle veut traiter avec des conseillers juridiques. Elle ne veut pas faire comparaître le sous-ministre de la Justice. Elle veut qu'il se fasse représenter par un avocat.

Cette procédure est nouvelle. C'est la Commission elle-même qui a établi ce précédent.

La présidente: Je rappelle aux membres du comité que le gouvernement n'a pas accepté la recommandation nº 22 de la Commission. Il a formulé sa propre proposition. Cet article est le fait du gouvernement lui-même.

Le sénateur Joyal: Ça ne change rien à la question qui nous occupe. La recommandation nº 22 traite des dépens et non du fait que la Commission veut dialoguer avec des avocats. Nous ne discutons pas actuellement du montant ou du pourcentage des sommes en cause. La recommandation nº 22 proposait 80 p. 100 et le gouvernement s'en est tenu à 50 p. 100, mais là n'est pas la question. Ce qui nous importe ici, c'est que la Commission veut que cette procédure s'apparente le plus possible à celle qui a cours au tribunal. Elle veut discuter avec des gens qui ne sont pas directement liés aux instances qui seront touchées par ses

uncertainty there because the circumstances will not change from one adjudication to the other.

I would like to have it clear. I think the government wants to have it clear as well.

The Chairman: I will call on the witness.

Ms Bellis: In terms of the government's intent with respect to the scope of the term "representative," the intent was to not necessarily require that the representative be a lawyer. We had in mind groups of judges, like Justice Lambert, and that there would be a fair opportunity for those people to come forward and make their contribution. Presumably the commission will ask itself, in addition to the benefit of the contribution, whether a judge was coming forward to represent a significant group.

I point again to the submission made on behalf of the Court of Appeal judges. The commission, I believe, will ask itself whether it is fair and reasonable that the costs that Justice Lambert and his colleagues incurred in making this contribution should be reimbursed. Alternatively, if the Senate were to propose the amendment as being considered, those judges would be required to hire legal counsel to be their spokesperson and would incur costs to the government, to the CRF, that would not be necessary in another case.

I should also point out — and perhaps this is a bit of an aside — that the commission itself made real efforts not to overly formalize the commission process. You will see that throughout its report and its discussion of the procedure. To insist that only those represented by lawyers can recoup part of their costs, 50 per cent of their costs, would result in every group having to retain lawyers even if that were not necessary.

I can assure you that Justice Lambert made his submissions much better than most counsel he might have retained. However, if he had been forced to use and only speak through legal counsel, we would have had counsel's expenses and travel expenses as well as those of Justice Lambert.

The objective is to recognize that there could be any number of people coming forward that claims to represent the judiciary. Someone has to make that determination. It is not appropriate for the executive to make the determination. It is very difficult to define in advance the range of those people who might legitimately make a contribution, represent another view, as Senator Cools has indicated, and to identify those in statute.

The thinking was that someone has to make this determination. Theoretically, you could give it to a court to make that determination, but this recourse did not seem to us to be sensible

décisions, à savoir le gouvernement et la magistrature. C'est pourquoi on ne devrait pas laisser subsister d'incertitude dans cet article, étant donné que, sur ce plan, les circonstances ne changeront pas d'une commission à l'autre.

J'aimerais que ce soit bien clair. Je crois que le gouvernement tient lui aussi à ce que ce soit bien clair.

La présidente: Je vais demander à notre témoin de vous répondre.

Mme Bellis: En ce qui concerne l'intention du gouvernement à propos de la portée du terme «représentant», il ne voulait pas que le représentant soit nécessairement un avocat. Nous songions à des groupes de juges, comme celui dont le juge Lambert était le porte-parole, et au fait de laisser à des gens comme lui la possibilité de se présenter à la Commission pour lui apporter leur contribution. Il est à prévoir qu'en plus de tenir compte de la valeur de cette contribution, la Commission se demandera si le juge en question représentait un groupe important.

Je reviens sur l'exemple du témoignage rendu au nom des juges de la Cour d'appel. La Commission, je crois, sera appelée à se demander s'il est juste et raisonnable que les dépens que le juge Lambert et ses collègues ont engagés en apportant cette contribution leur soient remboursés. Par contre, si le Sénat réussissait à faire adopter l'amendement dont nous débattons, ces juges seraient forcés de faire appel à un conseiller juridique pour parler en leur nom, ce qui entraînerait pour le gouvernement, c'est-à-dire pour le Trésor, des coûts qu'il n'aurait pas à assumer autrement.

Je tiens également à vous faire remarquer en passant — je le fais un peu entre parenthèses — que la Commission elle-même s'est vraiment efforcée de ne pas rendre sa procédure trop rigide. Vous serez à même de le constater en parcourant son rapport et le compte rendu de ses discussions concernant cette procédure. En tenant à ce que seuls ceux qui sont représentés par des avocats puissent recouvrer une partie de leurs dépens, à savoir 50 p. 100, on forcerait chaque groupe à faire appel à des avocats même lorsque ce n'est pas nécessaire.

Je puis vous assurer que le juge Lambert a fait valoir ses arguments beaucoup mieux que n'aurait pu le faire à peu près n'importe quel avocat. Cependant, s'il avait été forcé de recourir à un avocat et de n'exprimer ses points de vue que par l'intermédiaire de celui-ci, il nous aurait fallu assumer les dépens et les honoraires de cet avocat en plus des dépens du juge Lambert.

L'objectif visé est de reconnaître qu'il pourrait y avoir un nombre indéterminé de personnes qui s'amènent en prétendant représenter la magistrature. Quelqu'un doit trancher quelque part. Il ne conviendrait pas que cette responsabilité relève de l'exécutif. Il serait très difficile de définir d'avance quelle catégorie ou quel type de personnes pourraient légitimement apporter une contribution utile, représenter le point de vue de quelqu'un d'autre, comme l'a indiqué le sénateur Cools, et de préciser dans la loi quelles sont ces personnes.

On s'est dit qu'il fallait que quelqu'un se charge de déterminer ce genre de choses. En principe, on pourrait confier cette tâche à un tribunal, mais cette option ne nous a pas semblé logique, étant

because it is the commission that has heard the submissions. It is the commission that has considered the issues. It is the commission that has that role and, in our view, it is the commission that is best able to determine who, in the context of this specific commission, is a representative of the judiciary. That was the reason for the use of the term "representative."

Senator Moore: I think it is probably correct, Ms Bellis, that it would be a conflict to have a judge judging such an issue and I think that the intent was to keep that removed and in the hands of the commission.

I want to go back to one point. I think you may have provided for me the level of comfort that I want on this. With respect to the prothonotary, in terms of the costs, one-half are paid and I want to confirm and have it on the record in case someone has to come back to this in the future, that the total, for which the government will pay 50 per cent, includes the bill of the experts. Is that correct?

Ms Bellis: That is correct.

Senator Moore: The total costs are not just the lawyers' fees.

Ms Bellis: That is correct.

Senator Moore: The lawyer does not put in his fees for $5,000 plus $1,000 for an accountant and $1,000 for actuary and get paid his $2,500 plus the $2,000. He gets half of that $7,000, correct?

Ms Bellis: That is correct.

Senator Moore: That is disbursements plus fees.

Ms Bellis: That is correct. We did recognize that, given the complexity of issues relating to the establishment of the standards that you discussed yesterday with respect to judicial compensation, there is necessarily an enormous non-legal professional cost and component. It could not be just the legal cost. If the objective is to have some internal constraints that the judges will impose on themselves, it has to be with respect to the expert witnesses as well.

Senator Moore: I just wanted you to say that.

Senator Joyal: With the interpretation of proposed section 26.3 and the example you gave of Justice Lambert appearing, am I right in concluding that the costs Justice Lambert incurred are not formally covered by proposed section 26.3 because it says a representative of the judiciary? It does not say a member of the judiciary. It says a representative or representatives.It means a third person.

donné que c'est la Commission qui a entendu les témoignages. C'est elle qui s'est penchée sur ces questions. C'est elle qui a joué ce rôle, et, à notre avis, c'est elle qui, dans le cas qui nous occupe, est la mieux placée pour déterminer qui peut être considéré comme un représentant de la magistrature. C'est la raison pour laquelle on a utilisé le terme «représentant».

Le sénateur Moore: Je crois, madame Bellis, que nous pouvons considérer à juste titre qu'il serait conflictuel qu'un juge soit chargé de statuer sur une telle question, et je crois qu'en l'occurrence, l'intention du législateur était de veiller à ce que cette responsabilité n'incombe pas aux juges, mais bien à la Commission.

J'aimerais revenir sur un point. J'estime que vos arguments m'ont suffisamment convaincu sur cette question. En ce qui a trait au protonotaire et à la question des dépens, dont la moitié sont remboursés, je tiens à me faire confirmer et à faire consigner au compte rendu, au cas où quelqu'un reviendrait sur cette question dans l'avenir, que le montant total des dépens que le gouvernement remboursera à hauteur de 50 p. 100 comprend, s'il y a lieu, les honoraires d'experts dont on aurait retenu les services. Est-ce bien le cas?

Mme Bellis: Tout à fait.

Le sénateur Moore: Les dépens admissibles ne sont pas uniquement ceux relatifs aux honoraires des avocats.

Mme Bellis: Vous avez raison.

Le sénateur Moore: L'avocat n'inscrit pas à son mémoire de frais 5 000 $ pour ses honoraires plus 1 000 $ pour ceux d'un comptable et 1 000 $ pour ceux d'un actuaire pour se voir rembourser 2 500 $ plus les 2 000 $. Il obtient la moitié de ces 7 000 $, n'est-ce pas?

Mme Bellis: C'est exact.

Le sénateur Moore: Son mémoire de frais inclut ses débours plus ses honoraires.

Mme Bellis: C'est juste. Nous avons effectivement reconnu que, compte tenu de la complexité des questions relatives à l'établissement des normes dont vous avez discuté hier concernant la rémunération des juges, il nous faut nécessairement nous attendre à un coût énorme au titre des services professionnels non juridiques. On ne saurait ne rembourser que les dépenses juridiques. Si l'objectif qu'on poursuit est d'amener les juges à se poser certaines limites concernant leurs dépenses, il faudrait qu'on ait les mêmes objectifs aussi à propos des témoins experts.

Le sénateur Moore: C'est justement ce que je voulais vous faire dire.

Le sénateur Joyal: En interprétant ainsi l'article 26.3 proposé et, compte tenu de l'exemple que vous nous avez donné de la comparution du juge Lambert, ai-je raison de conclure que les dépenses engagées par le juge Lambert ne sont pas officiellement visées par l'article 26.3 proposé, étant donné qu'il n'y est fait mention que des représentants de la magistrature? Il y est question non pas de membres, mais plutôt de représentants de la magistrature, donc de tierces personnes.

Ms Bellis: That is correct, but once designated by the commission, that person would be entitled to put his bill to the prothonotary. I cannot speculate as to what that would be, but I could envision, where a group of judges retained an insurance expert to make a representation, that the costs of the insurance expert — and I cannot speak definitively on this — as well as the costs of that judge coming to Ottawa to make his submission to the commission would be the cost that would then be taxed on the solicitor-client basis.

Senator Joyal: There is a fundamental distinction between a person or a group of judges who decide to be represented by a third person, whether a lawyer, an actuary or an insurance advisor or so forth and a judge who decides to come before the commission and state his or her case. In one case, the services of the third person will be taxed on the basis of 50 per cent according to the prothonotary's admissible expenses. In the other case, as in the case of Justice Lambert, his reimbursement will be limited only to his travel expenses and what is normally accepted.

Ms Bellis: That will be at the discretion of the commission.

Senator Joyal: Is it at the discretion of the commission?

Ms Bellis: The discretion lies in the commission determining whether Mr. Justice Lambert, in that capacity, could be said to be representing the judiciary. If someone from the judiciary came simply to express a position or a view and did not purport to speak on behalf of any other person or any group of people, it seems unlikely that person would then purport to be a representative of the judiciary. However, Senator Cools raised a point that the judicial institutional collective may have groups who are not necessarily *ad idem*. If that group makes a contribution and satisfies the commission that the contribution is important and is representative of part of the judiciary, then the commission could make that determination.

The Chairman: We have had enough discussion on clause 18.

Shall clause 17 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I see agreement around the table.

Shall clause 18 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Cools: Opposed.

The Chairman: It is agreed on division.

Senator Cools: Can it be recorded that I opposed it.

The Chairman: It can be recorded as on division.

Mme Bellis: Vous avez raison, mais une fois qu'ils ont été désignés comme tels par la Commission, ces représentants ont le droit de présenter leur mémoire de frais au protonotaire. Je ne saurais présumer de ce qu'il en serait, mais je puis imaginer que, si un groupe de juges retenait les services d'un expert en assurances pour faire valoir leur point de vue, les dépenses liées aux services de cet expert — et je ne saurais me prononcer avec certitude sur cette question — de même que celles ayant trait aux déplacements d'un juge qui aurait à se rendre à Ottawa pour présenter son mémoire à la Commission constitueraient des dépens qui seraient taxés selon le barème avocat-client.

Le sénateur Joyal: Il y a une distinction fondamentale à faire entre une personne ou un groupe de juges qui décident de se faire représenter par une tierce personne, qu'il s'agisse d'un avocat, d'un actuaire, d'un conseiller en assurances ou de je ne sais qui, et un juge qui décide de se présenter devant la Commission pour y faire valoir un point de vue personnel. Dans un cas, les services de tierces personnes sont taxés à hauteur de 50 p. 100 en fonction des dépenses jugées admissibles par le protonotaire. Dans l'autre cas, comme dans celui du juge Lambert, le remboursement se limitera aux frais de déplacement et à ce qui est normalement accepté.

Mme Bellis: Ce sera à la discrétion de la Commission.

Le sénateur Joyal: À la discrétion de la Commission?

Mme Bellis: C'est la Commission qui a le pouvoir discrétionnaire de déterminer si M. le juge Lambert, en sa qualité de juge, peut être considéré comme un représentant de la magistrature. Si un membre de la magistrature s'est amené simplement pour faire valoir une position ou un point de vue personnel sans prétendre parler au nom de quelque autre personne ou groupe, il me semble improbable que cette personne veuille se faire passer pour un représentant de la magistrature. Cependant, le sénateur Cools a fait remarquer que, collectivement, l'institution de la magistrature peut comporter des groupes qui ne souscrivent pas nécessairement aux mêmes points de vue. Si un tel groupe convainc la Commission que sa contribution est importante et représentative de l'opinion d'un segment de la magistrature, la Commission pourrait alors l'identifier comme étant un représentant de la magistrature.

La présidente: Nous avons suffisamment débattu de l'article 18.

L'article 17 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Vous me semblez être favorables à l'adoption de cet article.

L'article 18 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Cools: Je m'y oppose.

La présidente: L'article 18 est adopté avec dissidence.

Le sénateur Cools: Puis-je faire inscrire ma dissidence au compte rendu?

La présidente: Le compte rendu indiquera que cet article a été adopté avec dissidence.

Senator Cools: I wish it recorded.

The Chairman: We have to do a roll call if you wish to be recorded.

Senator Cools: Let us do a roll call on clause 18.

Senator Milne: In favour.

Senator Andreychuk: In favour.

Senator Banks: Opposed.

Senator Beaudoin: In favour.

Senator Cools: Against.

Senator De Bané: In favour.

Senator Finestone: In favour.

Senator Joyal: Abstain.

Senator Moore: In favour.

Senator Nolin: Agreed.

The Chairman: Clause 18 is carried; seven in favour, two opposed and one abstention.

Shall clauses 19 to 27 inclusive carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That is agreed.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Cools: It has to be on division.

The Chairman: It is agreed, on division.

Senator Beaudoin: Were clauses 1 to 17 carried?

The Chairman: Yes, they were adopted.

Is it agreed that I report the bill, without amendment, at the next sitting of the Senate?

Some Hon. Senators: Agreed

Senator Cools: My understanding is that we are supposed to have a little discussion. Can we hold the decision on reporting of the bill in case we want to include some comments in the report?

The Chairman: There are no amendments so the report goes through as is.

Senator Cools: The question before us is whether she should report the bill this afternoon. That is what we have to resolve.

The Chairman: I would like very much to report this bill this afternoon.

Le sénateur Cools: Je désire que ma dissidence soit consignée au compte rendu.

La présidente: Il nous faudrait pour cela procéder à un vote par appel nominal.

Le sénateur Cools: Votons alors par appel nominal sur l'article 18.

Le sénateur Milne: Pour.

Le sénateur Andreychuk: Pour.

Le sénateur Banks: Contre.

Le sénateur Beaudoin: Pour.

Le sénateur Cools: Contre.

Le sénateur De Bané: Pour.

Le sénateur Finestone: Pour.

Le sénateur Joyal: Je m'abstiens.

Le sénateur Moore: Pour.

Le sénateur Nolin: D'accord.

La présidente: L'article 18 est adopté par 7 voies contre 2 et une abstention.

Les articles 19 à 27 inclusivement sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Les articles 19 à 27 sont adoptés.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est adopté.

Le projet de loi est-il adopté sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Cools: Il doit être fait mention qu'il a été adopté avec dissidence.

La présidente: Le projet de loi est adopté avec dissidence.

Le sénateur Beaudoin: Les articles 1 à 17 ont-ils été adoptés?

La présidente: Oui, ils ont déjà été adoptés.

Puis-je faire rapport du projet de loi sans amendement à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Cools: Si j'ai bien compris, nous sommes maintenant censés avoir une petite discussion. Pouvons-nous reporter notre décision concernant le rapport sur ce projet de loi au cas où nous voudrions y ajouter certains commentaires?

La présidente: Vu qu'il n'y a pas d'amendement au projet de loi, le rapport sera déposé tel quel.

Le sénateur Cools: La question dont nous sommes saisis est à savoir si nous voulons faire rapport du projet de loi cet après-midi. C'est sur cette question que nous devons nous prononcer.

La présidente: J'aimerais vraiment que le rapport sur ce projet de loi soit déposé cet après-midi.

Senator Cools: I have no doubt. The question should be held for just a few minutes so we can have a discussion.

The Chairman: I shall put the question then.

Is it agreed that I report the bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

I will ask senators to stay for an *in camera* session.

The committee continued *in camera.*

Le sénateur Cools: Je n'en doute pas. La question demeurerait en suspens juste quelques minutes, le temps que nous ayons cette discussion.

La présidente: Je mettrai donc la question aux voix.

Puis-je faire rapport du projet de loi sans amendement à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Je prierais les sénateurs de bien vouloir rester ici pour que nous puissions poursuivre la séance à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



Report on the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election held on November 27, 2000*

Standing Senate Committee
on
Legal and Constitutional Affairs

Chair
The Honourable Lorna Milne

Deputy Chairperson
The Honourable Gérald A. Beaudoin

May 2001

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, Chair
The Honourable Gérald A. Beaudoin, Deputy Chair

and

The Honourable Senators

Raynell Andreychuk
Norman K. Atkins
John Buchanan
* Sharon Carstairs. (or Fernard Robichaud)
Anne C. Cools
Joan Fraser
Jerahmiel S. Grafstein
Serge Joyal
* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)
Wilfred Moore
Pierre Claude Nolin
Landon Pearson

* Ex Officio Members

Jill Anne Joseph
Clerk of the Committee

Report on the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election held on November 27, 2000*

Pursuant to the Order of Reference from the Senate dated 3 April 2001, that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election held on November 27, 2000, Mr. Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer of Canada, appeared before your Committee on 4 April 2001.

The 37th general election was the first to be held under the new *Canada Elections Act*, formerly Bill C-2, which your Committee studied last year. In his presentation, Mr. Kingsley canvassed the impact of the Act's changes on the electoral process. For example, for the first time, the publication or broadcasting of election advertising and new election opinion surveys was prohibited on election day; financial information disclosed by registered parties was subject to more rigorous reporting requirements; and the Commissioner of Canada Elections was empowered to enter into compliance agreements and to seek injunctions during the campaign.

As well, a new system of regulating third party advertising was imposed during the election period, including spending limits and reporting and disclosure requirements. Although these provisions were challenged before the courts, with an injunction granted at the start of the election period, the Supreme Court of Canada on 10 November 2000 overturned the injunction thereby reinstating the spending limits for the latter part of the election period.

Finally, Mr. Kingsley pointed out that this was the first election that was not preceded by a door-to-door enumeration and as such, the National Register of Electors provided its own unique set of challenges during the election. Some of the principal areas for improvement identified by the Chief Electoral Officer included the quality of the Register, registering young voters and address management.

Members of your Committee questioned Mr. Kingsley extensively on the National Register of Electors. Concerns were raised about the accuracy of the list, including the source and frequency of updates and the process for removing duplicate names and relocated or deceased electors. The addition of new electors between the ages of 18 and 21 was also discussed in detail.

The decline in voter turnout over the last few general elections, and, in particular, in the November 27, 2000 election, was an additional source of concern for your Committee. The issue of how to engage young Canadians in the electoral process was a focal point of discussion with the Chief Electoral Officer. Your Committee is therefore interested in the survey that Mr. Kingsley plans to undertake on declining voter turnout, the results of which he has promised to table with this Committee.

Your Committee appreciates the dedication and hard work of the staff of Elections Canada. In addition to thanking Mr. Kingsley for his willingness to appear before the Committee in connection with this Report, your Committee wishes to make the following two observations.

First, your Committee believes that the Senate has a vital interest in how elections are held in Canada. As appointed members of Parliament, Senators can objectively scrutinize electoral matters. For its part, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs hopes to continue to monitor issues related to election law and the electoral process.

Second, your Committee believes that all reports tabled in the House of Commons by the Chief Electoral Officer should be reviewed by Senate committees. While the offer by Mr. Kingsley to make all such reports available to your Committee is appreciated, these reports must be subject to regular evaluation and comment by the Senate Committee charged with this responsibility.



Rapport sur le
Rapport du directeur général des élections sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000

Comité sénatorial permanent

des

affaires juridiques et constitutionnalle

Présidente

L'honorable Lorna Milne

Vice-président

L'honorable Gérald A. Beaudoin

Mai 2001

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

L'honorable Lorna Milne, Présidente
L'honorable Gérald A. Beaudoin, Vice-président

et

Les honorables sénateurs

Raynell Andreychuk
Norman K. Atkins
John Buchanan
* Sharon Carstairs. (ou Fernard Robichaud)
Anne C. Cools
Joan Fraser
Jerahmiel S. Grafstein
Serge Joyal
* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Wilfred Moore
Pierre Claude Nolin
Landon Pearson

* Membres d'Office

Jill Anne Joseph
Le greffier du Comité

Rapport sur le *Rapport du directeur général des élections sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000*

Conformément à l'ordre de renvoi du Sénat, daté du 3 avril 2001, que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier le rapport du directeur général des élections sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000, M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada, a comparu le 4 avril 2001.

La 37e élection générale a été la première à se tenir sous le régime de la nouvelle *Loi électorale du Canada*, l'ancien projet C-2 étudié par le Comité l'an dernier. Dans son exposé, M. Kingsley a examiné l'impact des changements de la Loi sur le processus électoral. Par exemple, pour la première fois il était interdit de publier ou de diffuser de la publicité électorale ou de nouveaux sondages d'opinion le jour du scrutin; la communication des renseignements financiers par les partis politiques a été soumise à de rigoureuses exigences de compte rendu; le commissaire aux élections fédérales a été habilité à conclure des ententes d'observation de la loi et à demander des injonctions durant la campagne.

De plus, un nouveau régime de réglementation de la publicité par des tiers a été imposé durant la période électorale, ce qui comprend des plafonds de dépenses ainsi que des exigences de compte rendu et de divulgation. Même si ces dispositions ont été contestées devant les tribunaux, une injonction ayant été accordée au début de la période, le 10 novembre 2000 la Cour suprême du Canada a annulée cette injonction, rétablissant les plafonds de dépenses durant la dernière partie de la période électorale.

Enfin, M. Kingsley a souligné qu'il s'agissait de la première élection non précédée d'un recensement porte-à-porte et c'est pourquoi le Registre national des électeurs a constitué un défi unique. Parmi les principaux secteurs à améliorer, selon le directeur général des élections, mentionnons la qualité du registre, l'inscription des jeunes électeurs et la gestion des adresses.

Les membres de votre Comité ont longuement interrogé M. Kingsley au sujet du registre national des électeurs. Ils ont exprimé des préoccupations concernant l'exactitude de la liste, y compris la source et la fréquence des mises à jour ainsi que le processus utilisé pour supprimer les noms inscrits en double ou les noms des électeurs déménagés ou décédés. L'ajout des nouveaux électeurs de 18 à 21 ans a aussi été examiné en détail.

La baisse de participation des électeurs aux élections générales des dernières années, en particulier aux élections du 27 novembre 2000, a également retenu l'attention de votre Comité. La question de savoir comment inciter les jeunes Canadiens à participer au processus électoral a aussi été abordée avec le Directeur général des élections. L'étude que

M. Kingsley envisage d'entreprendre sur la baisse de participation des électeurs aux élections présente donc de l'intérêt pour votre Comité. M. Kingsley s'est d'ailleurs engagé à lui communiquer les résultats de cette étude.

Le Comité reconnaît le dévouement et le travail acharné du personnel d'Élections Canada. En plus de remercier M. Kingsley d'avoir bien voulu témoigner au sujet du rapport, le Comité désire formuler deux observations.

Premièrement, le Comité estime qu'il est d'un intérêt vital pour le Sénat de savoir comment les élections se déroulent au Canada. En tant que parlementaires nommés, les sénateurs peuvent étudier objectivement les questions électorales. Pour sa part, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles espère continuer de suivre la situation relative à la loi électorale et au processus d'élection.

Deuxièmement, le Comité croit que tous les rapports déposés à la Chambre des communes par le directeur général des élections devraient être examinés par des comités sénatoriaux. M. Kingsley a offert de remettre tous ces rapports au Comité, et celui-ci lui en sait gré, mais les rapports doivent être régulièrement soumis à une évaluation et à un compte rendu par le comité sénatorial compétent.

MAIL ➤ POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, May 16, 2001

Panel:

Denis Guay, Acting Commissioner for Federal Judicial Affairs;

Wayne Osborne, Director, Financial Services, Federal Judicial Affairs;

Richard Drouin, Chair, 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission;

Debi Lapierre, Executive Director, 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission;

André Sauvé, Actuary, 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Jean-Claude Ménard, Chief Actuary;

Lou Cornelis, Principal Actuary, Valuation Unit B;

Steve McCleave, Senior Actuarial Assistant, Valuation Unit B.

Thursday, May 17, 2001

From the Department of Justice:

Judith Bellis, Senior Counsel, Judicial Affaairs Unit.

Le mercredi 16 mai 2001

Groupe d'experts:

Denis Guay, commissaire intérimaire à la magistrature fédérale;

Wayne Osborne, directeur des Services financiers, magistrature fédérale;

Richard Drouin, président, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999;

Debi Lapierre, directeur exécutif, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999;

André Sauvé, actuaire, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999.

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

Jean-Claude Ménard, actuaire en chef;

Lou Cornelis, actuaire principal, Unité d'évaluation B;

Steve McCleave, adjoint d'actuariat senior, Unité d'évaluation B.

Le jeudi 17 mai 2001

Du ministère de la Justice:

Judith Bellis, avocate-conseil, Secteur des activités juridiques.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
YC 24
-L32

Government
Publications

First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001
SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, May 30, 2001
Thursday, May 31, 2001

Issue No. 8

First and second meetings on:
Bill C-9, An Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act

First and only meeting on:
Bill S-27, An Act to authorize the Imperial Life Assurance Company of Canada to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec

First and only meeting on:
Bill S-28, An Act to authorize Certas Direct Insurance Company to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec

INCLUDING:
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-27)
AND
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-28)

APPEARING:
The Honourable Don Boudria, P.C., M.P.,
Leader of the Government in the
House of Commons

WITNESSES:
(*See back cover*)

38202-38212-38207

Première session de la
trente-septième législature, 2001
SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 30 mai 2001
Le jeudi 31 mai 2001

Fascicule nº 8

Première et deuxième réunions concernant:
Le projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales

Première et unique réunion concernant:
Le projet de loi S-27, Loi autorisant L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec

Première et unique réunion concernant:
Le projet de loi S-28, Loi autorisant Certas direct, compagnie d'assurance, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec

Y COMPRIS:
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-27)
ET
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-28)

COMPARAIT:
L'honorable Don Boudria, c.p., député,
leader du gouvernement à la
Chambre des communes

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

LIBRARY
JUL 17 2001
University of Toronto

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Grafstein
Atkins	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich *(May 31, 2001)*.

The name of the Honourable Senator Mahovlich was substituted for that of the Honourable Senator Grafstein *(May 31, 2001)*.

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Bryden *(May 31, 2001)*.

The name of the Honourable Senator Cools was substituted for that of the Honourable Senator Stollery *(May 31, 2001)*.

The name of the Honourable Senator Bryden was substituted for that of the Honourable Senator Grafstein *(May 30, 2001)*.

The name of the Honourable Senator Stollery was substituted for that of the Honourable Senator Cools *(May 30, 2001)*.

The name of the Honourable Senator Fraser was substituted for that of the Honourable Senator Finestone, P.C. *(May 17, 2001)*.

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Banks *(May 17, 2001)*.

The name of the Honourable Senator Pearson was substituted for that of the Honourable Senator De Bané, P.C. *(May 17, 2001)*.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Grafstein
Atkins	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement du Sénat, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich *(le 31 mai 2001)*.

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein *(le 31 mai 2001)*.

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden *(le 31 mai 2001)*.

Le nom de l'honorable sénateur Cools est substitué à celui de l'honorable sénateur Stollery *(le 31 mai 2001)*.

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein *(le 30 mai 2001)*.

Le nom de l'honorable sénateur Stollery est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools *(le 30 mai 2001)*.

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone, c.p. *(le 17 mai 2001)*.

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks *(le 17 mai 2001)*.

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané, c.p. *(le 17 mai 2001)*.

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDERS OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 9, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Banks, for the second reading of Bill C-9, An Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 29, 2001:

Second reading of Bill S-27, An Act to authorize The Imperial Life Assurance Company of Canada to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C., that the Bill be read the second time.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 29, 2001:

Second reading of Bill S-28, An Act to authorize Certas Direct Insurance Company to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, that the Bill be read the second time.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 9 mai 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Banks, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 29 mai 2001:

Deuxième lecture du projet de loi S-27, Loi autorisant L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, c.p., que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Ferretti Barth, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 29 mai 2001:

Deuxième lecture du projet de loi S-28, Loi autorisant Certas direct, compagnie d'assurance, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Ferretti Barth, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Mahovlich, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2001

(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:40 p.m., this day, in Room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Atkins, Bryden, Buchanan, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson and Stollery (9).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 9, 2001, the committee proceeded to study Bill C-9, An Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment.

APPEARING:

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons.

WITNESSES:

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director of Legal Operations;

Roxanne Guérard, Counsel, Legislation and House Planning.

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane Davidson, Director, Legal Services and Registrar of Political Parties;

Janice Vézina, Director, Election Financing.

The Honourable Don Boudria made an opening statement and, together with Michael Peirce, answered questions.

The meeting was suspended at 5:55 p.m.

At 6:05 p.m., the meeting resumed.

Jean-Pierre Kingsley made an opening statement and answered questions.

At 6:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2001

(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 40, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bryden, Buchanan, c.p., Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Stollery (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme, c.p. (1).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mai 2001, le comité entame son étude du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

COMPARAÎT:

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes.

TÉMOINS:

Du Bureau du Conseil privé:

Michael Peirce, directeur, Opérations juridiques;

Roxanne Guérard, conseillère, Législation et planification parlementaires.

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane Davidson, directrice, Services juridiques et registraire des partis politiques;

Janice Vézina, directrice, Financement des élections.

L'honorable Don Boudria fait une déclaration préliminaire, puis, avec l'aide de Michael Peirce, répond aux questions.

Le comité suspend ses travaux à 17 h 55.

À 18 h 05, il reprend ses travaux.

Jean-Pierre Kingsley fait un exposé, puis répond aux questions.

À 18 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, May 31, 2001

(15)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:05 a.m., this day, in Room 256-S, Centre Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Atkins, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Mahovlich, Milne, Moore and Pearson (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 29, 2001, the committee proceeded to study Bill S-27, An Act to authorize the Imperial Life Assurance Company of Canada to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec.

WITNESSES:

From Desjardins-Laurentienne Financial Corporate:

Pierre Rousseau, Consultant, former Senior Vice-President, Corporate Development;

Sylvie Dion, Vice-President, Corporate Development.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 29, 2001, the committee proceeded to study Bill S-28, An Act to authorize Certas Direct Insurance Company to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec.

WITNESSES:

From Desjardins-Laurentienne Financial Corporate:

Pierre Rousseau, Consultant, former Senior Vice-President, Corporate Development;

Sylvie Dion, Vice-President, Corporate Development.

Pierre Rousseau made an opening statement on Bill S-27, followed by an opening statement on Bill S-28. Mr. Rousseau answered questions.

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-27.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That the preamble stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That clause 2 carry.

It was agreed, — That clause 3 carry.

It was agreed, — That the preamble carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That this Bill be adopted without amendment.

It was agreed, — That the Chair report this Bill at the next sitting of the Senate.

OTTAWA, le jeudi 31 mai 2001

(15)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Mahovlich, Milne, Moore et Pearson (9).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 avril 2001, le comité entame l'étude du projet de loi S-27, Loi autorisant L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec.

TÉMOINS:

De la Corporation financière Desjardins-Laurentienne:

Pierre Rousseau, consultant, ancien vice-président, Développement corporatif;

Sylvie Dion, vice-présidente, Développement corporatif.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 avril 2001, le comité entame l'étude du projet de loi S-28, Loi autorisant Certas direct, compagnie d'assurance, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec.

TÉMOINS:

De la Corporation financière Desjardins-Laurentienne:

Pierre Rousseau, consultant, ancien vice-président, Développement corporatif;

Sylvie Dion, vice-présidente, Développement corporatif.

Pierre Rousseau fait un exposé au sujet du projet de loi S-27, suivi d'un exposé sur le projet de loi S-28. M. Rousseau répond aux questions.

Il est entendu — Que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi S-27.

Il est entendu — Que le titre est reporté.

Il est entendu — Que le préambule est reporté.

Il est entendu — Que l'article 1 est adopté.

Il est entendu — Que l'article 2 est adopté.

Il est entendu — Que l'article 3 est adopté.

Il est entendu — Que le préambule est adopté.

Il est entendu — Que le titre est adopté.

Il est entendu — Que le projet de loi à l'étude est adopté sans amendement.

Il est entendu — Que la présidence fera rapport du projet de loi à l'étude lors de la prochaine séance du Sénat.

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-28.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That the preamble stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That clause 2 carry.

It was agreed, — That the preamble carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That this Bill be adopted without amendment.

It was agreed, — That the Chair report this Bill at the next sitting of the Senate.

The meeting was suspended at 10:40 a.m.

At 10:55 a.m., the meeting resumed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 9, 2001, the committee proceeded to study Bill C-9, An Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment.

WITNESSES:

From the Christian Heritage Party of Canada:

Ron Gray, Leader.

From the Marxist-Leninist Party of Canada:

Anna Di Carlo, Secretary.

From the Green Party of Canada:

Chris Bradshaw, Interim Leader.

From the Communist Party of Canada:

Miguel Figueroa, Party Leader.

Miguel Figueroa, Anna Di Carlo, Ron Gray and Chris Bradshaw made opening statements and answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est entendu — Que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi S-28.

Il est entendu — Que le titre est reporté.

Il est entendu — Que le préambule est reporté.

Il est entendu — Que l'article 1 est adopté.

Il est entendu — Que l'article 2 est adopté.

Il est entendu — Que le préambule est adopté.

Il est entendu — Que le titre est adopté.

Il est entendu — Que le projet de loi à l'étude est adopté sans amendement.

Il est entendu — Que la présidence fera rapport du projet de loi à l'étude lors de la prochaine séance du Sénat.

Le comité suspend ses travaux à 10 h 40.

À 10 h 55, le comité reprend ses travaux.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mai 2001, le comité pourrait l'étude du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

TÉMOINS:

Du Parti de l'Héritage Chrétien du Canada:

Ron Gray, chef.

Du Parti Marxiste-Léniniste du Canada:

Anna Di Carlo, secrétaire.

Du Parti Vert du Canada:

Chris Bradshaw, chef intérimaire.

Du Parti communiste du Canada:

Miguel Figueroa, chef.

Miguel Figueroa, Anna Di Carlo, Ron Gray et Chris Bradshaw font des exposés, puis répondent aux questions.

À 12 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, May 31, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-27, An Act to authorize The Imperial Life Assurance Company of Canada to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec, has, in obedience to the Order of Reference of May 29, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Thursday, May 31, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-28, An Act to authorize Certas Direct Insurance Company to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec, has, in obedience to the Order of Reference of May 29, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 31 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-27, Loi autorisant L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec, a, conformément à l'ordre de renvoi du 29 mai 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 31 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-28, Loi autorisant Certas direct, compagnie d'assurance, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec, a, conformément à l'ordre de renvoi du 29 mai 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act, met this day at 4:40 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. Welcome, Mr. Boudria. The minister is appearing before us on Bill C-9, to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act.

Mr. Minister, please proceed.

Hon. Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons: Madam Chair, honourable senators, I have with me, assisting me with your permission, Mr. Michael Peirce and Ms Roxanne Guérard, both of the Privy Council Office, as technical experts.

[*Translation*]

Honourable senators, I am pleased to have this opportunity today to appear before the Senate Committee to speak to you and to ask you respectfully to adopt Bill C-9, which makes certain amendments to the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act.

As you know, the amendments fall into two main categories. First, we need to amend the Canada Elections Act to comply with an Ontario Court of Appeal ruling in *Figueroa*, in which the court stated that the provisions on political party affiliation included on ballots contravene section 3 of the Charter.

Second, I would like to take this opportunity to make a few technical corrections, but also to honour a commitment that I had made before this very Senate Committee, I believe.

To begin with, the government must comply with the ruling made by the Ontario Court of Appeal last August in the case of Mr. Figueroa. The court ruled that the government was in violation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms by requiring that a party present at least 50 candidates before the party's name could appear on the ballot.

As you will no doubt recall, Mr. Figueroa had said that it was unreasonable to require over 50 candidates and that he was eligible for reimbursement of the election expenses given to political parties even if he had fewer than 50 candidates. The court, however, sided with him on the first issue but not the second.

The court recognized that it was up to Parliament to determine the minimum number of candidates that would be allowed —

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit à 16 h 40 aujourd'hui pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je vois que nous avons le quorum. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Boudria. Le ministre témoigne devant notre comité aujourd'hui à propos du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Monsieur le ministre, nous vous écoutons.

L'honorable Don Boudria, leader du gouvernement à la Chambre des communes: Madame la présidente, honorables sénateurs, je suis accompagné de M. Michael Peirce et de Mme Roxanne Guérard, tous deux experts techniques du Conseil privé, qui m'assisteront avec votre permission.

[*Français*]

Honorables sénateurs, il me fait plaisir aujourd'hui d'avoir l'opportunité de comparaître devant le comité du Sénat afin de vous entretenir et de vous demander respectueusement l'adoption du projet de loi C-9, lequel comporte certaines modifications à la Loi électorale du Canada, ainsi qu'à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Comme vous le savez, les modifications sont principalement de deux ordres. D'une part, nous devons apporter des modifications à la Loi électorale du Canada pour répondre à la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans la cause *Figueroa*, dans laquelle la Cour a déclaré que les dispositions concernant l'identification des partis politiques sur le bulletin de vote contrevenaient à l'article 3 de la Charte.

Dans un deuxième temps, je veux profiter de cette occasion pour apporter quelques corrections d'ordre technique, mais aussi pour respecter un engagement que j'avais fait ultérieurement devant, je crois, ce même comité du Sénat.

D'abord, il faut se conformer à la décision rendue en août dernier par la Cour d'appel de l'Ontario dans le cas de M. Figueroa. Cette Cour avait en effet déclaré que l'on contrevenait à la Charte canadienne des droits et libertés en exigeant qu'un parti présente au moins 50 candidats avant que le nom puisse figurer sur le bulletin de vote.

Vous vous souviendrez sans doute que M. Figueroa avait dit que plus de 50 candidats, ce n'était pas raisonnable et, deuxièmement, qu'il avait droit aux subsides donnés aux partis politiques même s'il avait moins de 50 candidats. Toujours est-il que la Cour lui avait donné raison dans un cas mais pas dans l'autre.

La Cour a reconnu qu'il revenait au Parlement de déterminer le nombre minimal approprié de candidats — moins de 50 bien sûr,

fewer than 50, of course, since 50 was too high in number — and gave us until August 16 of this year to correct the situation.

[*English*]

The court concluded that political affiliation could play a role in the choice made by an elector and, consequently, it is important to identify political affiliation clearly on the ballot in order to respect the right to vote. However, the court recognized that the government is justified in ensuring that appropriate measures are in place to prevent voters from being confused or misled. In other words, to say: "Don Boudria from the Don Boudria party," does nothing. It confuses the voter. To quote the court:

> The ballot is among the most cherished symbols of our democracy. It should not be a form in which individual candidates, under the guise of listing party affiliation, are allowed to place information on the ballot that could hold the electoral process up to ridicule or advance some purely personal agenda.

A member of the House in committee asked, "Would an example of this be that could say that I am Carolyn Parish from the Remax Realty Party and would that be a way of advertising a business, for instance"? Obviously, the court spoke out on that. In its judgment, the court also stated that a candidate's party affiliation does represent valuable information for voters seeking to make informed decisions, and that electors are entitled to have enough information to make an informed choice. If it is a real political party in the sense of the word, it should be there, even if there are less than 50 candidates.

Bill C-9 is a balanced approach in that regard. It addresses the court's concern in a manner that protects the integrity of the electoral system. To do this, it would lower the threshold to 12 candidates, less one than one-quarter of the previous number.

[*Translation*]

In our parliamentary tradition, 12 MPs is already a significant number, since it takes 12 MPs in the House of Commons to form a political grouping under the House rules.

That means that a party that has presented 12 candidates would have to have 100 per cent of its candidates elected right away to become a party in the House of Commons. That may be unrealistic, but it is at least theorically possible. So the number 12 in the present legislation already has a basis.

In 1991, the Lortie commission recommended the threshold of 15 candidates. Since 12 candidates is less strict than 15, and if 15 candidates would be enough to comply with the court ruling, we believe that 12 is even better.

In the government's opinion, to have 12 candidates implies that there is an organized grouping — the evidence is that this number is recognized in the House of Commons — taking part in the electoral process because these candidates share a common objective. It is therefore reasonable to talk of a political party without misleading voters. So it is a political party.

puisque 50 était trop haut — et nous a donné jusqu'au 16 août de cette année pour que nous puissions remédier à cette situation.

[*Traduction*]

La Cour a statué que l'appartenance politique pouvait jouer un rôle dans le choix que fait un électeur et que, par conséquent, il est important d'identifier clairement l'appartenance politique sur le bulletin de vote si l'on veut respecter le droit de vote. Cependant, la cour a reconnu que le gouvernement est justifié de mettre en place les mesures voulues pour éviter que les électeurs ne soient confus ou induits en erreur. Autrement dit, la mention «Don Boudria du Parti Don Boudria» est inutile. L'électeur est confus. Je cite la cour:

> Le bulletin de vote est l'un des symboles les plus vénérés de notre démocratie. Il ne doit pas s'agir d'un formulaire sur lequel un candidat, sous prétexte d'afficher son appartenance politique, peut inscrire des renseignements susceptibles de tourner en dérision le processus électoral ou de faire valoir un programme strictement personnel.

Au comité de la Chambre, une députée a demandé: «Est-ce que je pourrais dire par exemple que je suis Carolyn Parrish du Parti Remax Realty pour faire de la publicité à mon entreprise?» Bien sûr, la cour s'est prononcée sur cette question. Dans le jugement, la cour affirme également que l'appartenance du candidat à un parti constitue des informations valables pour les électeurs qui veulent prendre des décisions informées, et que les électeurs ont le droit d'avoir assez d'information pour faire un choix informé. S'il s'agit d'un parti politique au vrai sens du terme, cela doit être mentionné, même si ce parti compte moins de 50 candidats.

Le projet de loi C-9 préconise une approche équilibrée à cet égard. On y répond aux préoccupations de la cour d'une manière qui protège l'intégrité du système électoral. Pour ce faire, on abaisse le seuil à 12 candidats, soit moins du quart que ce qu'on avait avant.

[*Français*]

Le nombre de 12 députés appartient déjà à notre tradition parlementaire, puisque c'est le nombre à la Chambre des communes pour constituer une formation politique dans les règles de la Chambre.

Cela voudrait dire qu'un parti qui a présenté 12 candidats devrait élire 100 p. 100 de ses candidats à tout coup pour devenir un parti à la Chambre des Communes. Cela est peut-être exagéré, mais c'est au moins théoriquement possible. Le nombre 12 a un fondement dans la loi actuelle.

En 1991, la commission Lortie avait proposé le seuil de 15 candidats. Comme 12 condidats est moins sévère que 15 candidats, et si le nombre de 15 condidats respecte d'avance la décision des tribunaux, nous croyons que 12 le fait davantage.

De l'avis du gouvernement, le nombre 12 sous-entend une participation organisée — preuve à l'appui, on le reconnaît à la Chambre des communes — dans le processus électoral par un nombre de candidats partageant un objectif commun. On peut alors parler d'un parti politique sans induire l'électorat en erreur. C'est donc un parti politique.

[*English*]

It is high enough to avoid the confusion that could result from having such a low threshold that two people sitting on bar stools could call themselves a political party, to use an exaggerated example, but still not so high that it does respect the integrity of the court's decision. As stated by the Court of Appeal in the *Figueroa* case:

> Voters could also be misled if a ballot indicated a candidate was affiliated with a political party that was in fact not a political party in the real sense of the word.

In other words, to pretend that something is a party when it is not true, does not help the elector. It actually does the opposite. That is why a threshold of one or two, or something like that, I do not believe would satisfy the criteria. Again, I am quoting from the court, which stated:

> Political parties are understood to be organizations with members, a leader and a platform. Reference to a political affiliation on the ballot which is in reality no more than a name selected by an individual candidate is potentially misleading.

That is why we did not use a threshold that was so low as one or two. It would not have respected the court's decision any more than the number 50, which they said was not the right one.

We believe that a party should not have its name on the ballot unless it nominates sufficient candidates to make it a "real" party in the "real sense of the word," to use the court's expression. The number 12, for all the reasons I have expressed earlier, does achieve this. We believe then that it is fair to speak of a "party" without misleading the electorate.

In addition, the bill would address an amendment that the Senate wanted, namely, to require the Chief Electoral Officer to obtain the prior approval of a Senate committee before the electronic voting procedure is used for an official vote. During the process on Bill C-2, we were under some time limitation. The Senate agreed, and I thank it, for passing the bill as it was, with a commitment that I would be back at the next revision and correct that. I am now proposing to do so in the bill that I am submitting for your consideration. I hope that this corrects, satisfactorily, the point that was raised by members of this committee and by the Senate generally.

[*Translation*]

So those are the technical amendments. Changes in terminology have also been made in order to harmonize the provisions of the Canada Elections Act with those of the Electoral Boundaries Readjustment Act. The French and English terminology was not consistent. As you can see, the changes are rather technical in nature and should not cause too much controversy.

In closing, I would like to thank you for this opportunity to appear before the committee and respectfully submit my bill for your approval.

[*Traduction*]

Pour éviter la confusion que causerait un seuil trop bas si deux personnes dans un bar, pour employer un exemple excessif, décidaient de se constituer en parti politique, mais le seuil est suffisamment élevé pour respecter le jugement de la cour. Comme l'a affirmé la Cour d'appel dans l'arrêt *Figueroa*:

> On pourrait également induire en erreur les électeurs si le bulletin de vote indiquait qu'un candidat était affilié à un parti politique qui ne serait pas un parti politique dans le vrai sens du terme.

Autrement dit, prétendre qu'une entité est un parti alors que c'est faux n'aide en rien l'électeur. En fait, c'est le contraire. Voilà pourquoi un seuil d'un ou deux candidats, ou quelque chose du genre, ne respecterait pas ce critère à mon avis. Je cite encore la cour, qui a dit:

> On comprend que les partis politiques sont des organisations ayant des membres, un chef et un programme. Le fait de mentionner une appartenance politique sur le bulletin de vote qui ne serait en réalité qu'un nom choisi par un seul candidat pourrait induire l'électeur en erreur.

Voilà pourquoi nous n'avons pas voulu d'un seuil qui ne serait que de un ou deux candidats. Cela n'aurait pas été plus respectueux du jugement de la cour que le chiffre 50, dont elle avait dit qu'il ne convenait pas.

Nous estimons qu'un parti ne devrait pas avoir son nom sur le bulletin à moins de présenter suffisamment de candidats pour en faire un «vrai» parti au «vrai sens du terme», pour reprendre l'expression du tribunal. Le chiffre de 12, pour toutes les raisons que j'ai énumérées, atteint ce critère. Nous estimons qu'il est alors juste de parler d'un «parti» sans tromper l'électorat.

De plus, le projet de loi apporte une modification souhaitée par le Sénat, à savoir que le directeur général des élections devra obtenir l'accord préalable d'un comité du Sénat avant d'utiliser la procédure de vote électronique pour un vote officiel. Pendant le processus du projet de loi C-2, les contraintes de temps pesaient sur nous. Le Sénat a accepté, et je l'en remercie, d'adopter le projet de loi tel qu'il était, sous réserve que j'apporterais la correction lors de la prochaine révision. C'est ce que je propose de faire dans le projet de loi que je soumets à votre attention. J'espère que ceci corrige à votre satisfaction le point soulevé par les membres du comité et le Sénat en général.

[*Français*]

Voilà les modifications techniques. Il y a également des changements terminologiques pour harmoniser les dispositions de la Loi électorale du Canada ainsi que celles de la Loi sur les révisions des limites des circonscriptions électorales. Des terminologies françaises et anglaises ne concordaient pas bien. Comme vous pouvez le constater, les modifications ont une teneur plutôt technique et ne devraient pas soulever trop de controverse.

En terminant, je tiens à vous remercier pour l'occasion qui m'est offerte de comparaître devant ce comité et de soumettre respectueusement à votre approbation mon projet de loi.

[*English*]

Senator Moore: Going through the *Figueroa* decision, and hearing your recommendation with respect to a minimum of 12 members elected to form a party, what is the authority for that? Is it a rule of the House of Commons, or is it in a statute? There was no mention of that possibility in *Figueroa*. They did not recommend anything, as you indicated. I could not find the reference to that. I know it is the practice, but I do not know the authority. Can you tell the committee about that, please?

Mr. Boudria: It is in the standing orders and has been identified by Speaker's rulings on a number of occasions. It has to do with what the Speaker refers to as a "recognized political party."That is "recognized" for the purpose of being identified as a group in the house, in other words, paying a salary for the whip and the emolument for the leader.

Senator Moore: Are there research expenses?

Mr. Boudria: Yes. Research funds are given on a per-head basis, but in order to make an aggregate of it, to create a research office, then the same number would be used. I am informed that a party that has a recognized membership of 12 is utilized in the Parliament of Canada Act; the Parliamentary Employment and Staff Relations Act, which has to do with the staff of research offices and so on; the Referendum Act; and the Emergencies Act. Those are some of the statutes that use that number.

To my knowledge, no other number is utilized any place else for political parties, other than the number 50, which the court has thrown out.

Senator Moore: Is the key authority the standing orders of the House?

Mr. Boudria: That is one of them, plus the ones I have just described. If I may add, the number that we utilize for the purpose of the House is very close to what the royal commission had identified. As I said in my remarks, they identified 15. The guidance that the court gave us was that it had to have some sort of a "foundation in law" for the number we would use. They gave us language that meant we could not pick a number out of the air. It had to be attached to something.

Clearly, the practice in the House of Commons over the last several decades is well known and it is in the public domain. As a matter of fact, in recent weeks, it was in the public domain as we wondered if a group of dissident MPs, if they reached that threshold of 12, could be recognized as a party. It is quite apropos in the current sense, but in a very different context.

Senator Moore: If there were 12 such people, would they have to make application to the Speaker for recognition as a party; or is there recognition of that entity as one group? You must have had to think about that yourself, wearing your other hat.

Mr. Boudria: Yes. My other responsibility is that of Leader of the Government in the House of Commons. As a matter of fact, that recognition is not quite clear because it has never occurred. It is a little outside of the topic of the bill, but it is fascinating for parliamentarians generally. Roughly, the situation is this: Every

[*Traduction*]

Le sénateur Moore: À propos de la décision *Figueroa* et après avoir entendu notre recommandation à propos d'un minimum de 12 députés élus pour former un parti, quelle est l'autorité pour cela? Est-ce une règle pour la Chambre des communes ou est-ce une loi? Il n'est pas question de cette possibilité dans la décision *Figueroa*. La Cour n'a rien recommandé, comme vous l'avez dit. Je n'ai pas pu trouver de mention de cela. Je sais que c'est la pratique, mais je ne sais pas qu'elle est l'autorité. Pourriez-vous nous en dire quelques mots?

M. Boudria: Cela se trouve dans le règlement, que le Président a souvent invoqué dans ses décisions. C'est ce que le Président appelle un «parti politique reconnu». C'est-à-dire «reconnu» comme un groupe à la Chambre, autrement dit, qui paie le salaire d'un whip et la rémunération d'un chef.

Le sénateur Moore: Y a-t-il un budget pour la recherche?

M. Boudria: Oui. Le budget pour la recherche est accordé selon le nombre de députés, mais pour former un tout, créer un bureau de recherche, on utilise le même chiffre. On dit qu'un parti qui compte 12 membres est utilisé dans la Loi sur le Parlement du Canada; la Loi sur les relations de travail au Parlement, qui porte sur le personnel du bureau de recherche et ainsi de suite; la Loi sur le référendum ainsi que la Loi sur les mesures d'urgence. Voilà certaines des lois qui se servent de ce chiffre.

À ma connaissance, aucun autre chiffre n'est utilisé ailleurs pour les partis politiques, autres que le chiffre de 50, que la Cour a rejeté.

Le sénateur Moore: Le principal texte est donc le règlement de la Chambre?

M. Boudria: C'en est un, plus ceux que je viens d'énumérer. Si vous me permettez, le chiffre que nous utilisons pour les besoins de la Chambre est très proche de celui dont avait parlé la commission royale. Comme je l'ai dit dans ma déclaration, elle avait parlé de 15. La Cour nous avait dit qu'il devait y avoir une sorte de «fondement en droit» pour le chiffre. Ils nous ont dit que l'on ne pouvait pas choisir un chiffre au hasard. Il fallait que cela découle de quelque chose.

Il ne fait pas de doute que la pratique à la Chambre des communes depuis plusieurs dizaines d'années est bien connue et est de notoriété publique. De fait, ces dernières semaines, c'était de notoriété publique puisque l'on se demandait si un groupe de députés dissidents s'ils atteignaient le seuil de 12, pouvait être reconnu comme un parti. C'est très à-propos dans le sens actuel, mais dans un contexte très différent.

Le sénateur Moore: S'ils sont 12, devraient-ils demander au Président d'être reconnus comme parti ou y a-t-il reconnaissance de cette entité comme un groupe? Vous avez sans doute dû y réfléchir vous-même, dans vos autres fonctions?

M. Boudria: Oui. Mes autres fonctions sont celles de leader du gouvernement à la Chambre des communes. De fait, cette reconnaissance n'est pas tout à fait claire parce que ce n'est jamais arrivé. Cela déborde un peu le cadre du projet de loi, mais c'est fascinant pour les parlementaires en général. Grosso modo, la

time 12 or more members have sat in the house, it was as a result of an election. There were cases where a small group of members left a political party to form their own, but they never reached the threshold of 12 and therefore never asked to be recognized as a formal group. The number 12 is the basis for the requirement.

The two cases that come to mind are the eight members who banded together to form the Bloc Québécois, Jean Lapierre being one of them. They were not 12, so they never asked for the extra emoluments. The other case was the division within the Social Credit Party that caused the formation of Ralliement des Creditistes, but again the smaller of the two groups did not have 12 members and the potential question did not arise.

Speaker Milliken indicated, I believe through his press office, that he would have to rule on it, that recognition was not automatic because it had never occurred, and because no one had been elected in that way. I am paraphrasing him.

The Chairman: Were there 12 members of the Ginger Group back in the 1930s? I cannot remember how many there were.

Senator Stollery: They did not have expenses in those days, so it did not matter.

Senator Fraser: You have responded to some interesting points. I would like to know a little more of your thinking on this line, if that is possible, Mr. Minister.

I understand that the magic number in the House of Commons has been 12 since 1963. Of course, we now have more members in the House of Commons than we did in 1963. One can imagine that the day will come when there will be substantial pressure for this number to be adjusted one way or the other. I can see strong arguments being made one way or the other, depending on how the electoral divisions end up working out.

By reiterating 12 in legislation — you list now a number of other enactments where 12 is the magic number — are you just cementing 12, no matter what? Even if there were a widespread sense that 12 was no longer the appropriate number, would we be stuck because, by that time, it would have become entrenched in law?

Mr. Boudria: That is an interesting question. The number was 12 when the number of MPs was 262. It then became 266, then 282, then 285, if I remember, except once it went down by one, but I am not 100 per cent certain of that. It has grown slightly. After the next redistribution, there could be an increase of five or six seats. That is not impossible. The argument may be presented then that what was proportionately 12 in 1962 should be 15 or 16 today. Perhaps that is so, but members of the House of Commons have never raised it as an issue. An interest in increasing it has never been expressed.

Again, the object of this bill is to use the widest measure possible while, at the same time, respecting that 50 is too high and one is too low. The court had told us both. Between that, we seem to have two numbers that we can use, 12 and 15. Twelve is suggested because it is used all over the place, as I described a while ago. Fifteen is suggested because the royal commission on

situation est la suivante: chaque fois que 12 députés ou plus ont siégé à la Chambre, c'était le résultat d'une élection. Il y a des cas où un petit groupe de députés a quitté un parti politique pour former le leur, mais ils n'ont jamais atteint le seuil de 12 et n'ont donc jamais demandé à être reconnus comme groupe officiel. Le chiffre de 12 est la base de l'exigence.

Les deux cas qui me viennent à l'esprit sont les huit députés qui se sont regroupés pour former le Bloc québécois, avec Jean Lapierre. Ils n'étaient pas 12, et n'ont jamais demandé de rémunération supplémentaire. L'autre cas a été la scission du Crédit social qui a amené la formation du Ralliement des créditistes, mais encore une fois le plus petit groupe de deux n'avait pas 12 membres et la question ne s'est pas posée.

Le Président Milliken a indiqué, par l'intermédiaire de son service de presse je crois, qu'il lui faudra se prononcer sur la question, que la reconnaissance ne se faisait pas d'office parce que ce n'est jamais arrivé et que personne n'a jamais été élu de cette façon. Je ne le cite pas textuellement.

La présidente: Les Intransigeants comptaient-ils 12 députés dans les années 30? Je ne me souviens plus combien ils étaient.

Le sénateur Stollery: Il n'avait pas de budget à cette époque. Ça ne change donc rien.

Le sénateur Fraser: Vous avez répondu à des points intéressants. J'aimerais connaître un peu plus votre pensée sur la question, si possible, monsieur le ministre.

Je sais que le chiffre magique à la Chambre des communes est 12 depuis 1963. Évidemment, il y a maintenant plus de députés qu'en 1963. J'imagine qu'un jour il y aura des pressions pour modifier ce chiffre à la hausse ou à la baisse. Je peux concevoir des arguments solides d'un côté ou de l'autre, selon le résultat de la délimitation des circonscriptions.

En reprenant le chiffre de 12 dans la loi — vous avez cité d'autres lois où ce chiffre est retenu — ce chiffre ne devient-il pas immuable? Même si de l'avis général le chiffre de 12 ne convenait plus, serions-nous paralysés du fait qu'il est consacré dans le droit?

M. Boudria: C'est une question intéressante. Le chiffre était de 12 lorsque le nombre de députés était de 262. Il est passé à 266, 282 puis 285, d'après mes souvenirs, sauf une fois où il a baissé, mais je n'en suis pas tout à fait sûr. Le chiffre a augmenté un peu. Après la prochaine délimitation des circonscriptions, le chiffre pourra augmenter de cinq ou six. Ce n'est pas impossible. On pourra peut-être soutenir que, proportionnellement, le chiffre de 12 en 1962 devrait être de 15 ou 16 aujourd'hui. Peut-être, mais les députés n'ont jamais soulevé la question. Il n'a jamais été question d'augmenter le chiffre.

Encore une fois, l'objectif du projet de loi est d'utiliser la mesure la plus large possible tout en tenant compte du fait que 50 est trop élevé et un est trop bas. La Cour nous a dit les deux choses. Entre les deux, il semble que nous ayons deux chiffres que nous puissions utiliser, 12 et 15. Douze a été suggéré parce que c'est celui qui est utilisé un peu partout, comme je l'ai dit il y a

elections, namely the Lortie commission, had utilized it as a number.

If 15 works and respects the court decision, I would argue that 12 should respect it even more. Therefore, I used the measure that I thought would satisfy, in the best way, the decision made by the court. I believe that this one does.

I suppose the question could eventually be asked: If we increased the number to 15, say, for House of Commons' purposes, would we have to amend this bill? Perhaps that is so, but not necessarily. Right now the number 12 is utilized on the assumption that it would only work if you elected 100 per cent of your candidates, which is, at best, an unrealistic proposition, although technically possible. I suppose we could up it at some point but, for the purpose of this law, 12 does satisfy, and 12 is sufficiently high that it is not one or two, which would do nothing, nor does it allow a person to repeat the name of his party, the name of his street, or the name of his business as being the name of his political party in a way that would confuse the voters. Twelve is a high enough threshold that it has some meaning, nonetheless.

Senator Fraser: Do we know how many parties would have become eligible with this rule that were not eligible under the 50 rule?

Mr. Boudria: No, we do not. It is interesting that, had the 12 rule been there, perhaps independent candidates could have banded together merely because the measure existed. That is highly speculative. We do know that the Communist Party would have satisfied that rule, but not for the purpose of getting funding. The rest is really speculation.

The Chairman: What about the yogic flyer party?

Mr. Boudria: That party satisfied both thresholds. That group of people is an extension of a religious organization alleging to be a political party, some would argue, to get the inherent tax contribution benefit. We amended the act about eight years ago on a proposed amendment by then Member of Parliament Ian McLellan, who subsequently became assistant deputy speaker. He proposed an amendment that, unless a party reached 5 per cent of the votes in any one province, the subsidy would not be given, even if other thresholds were met. The idea was to stop people from calling themselves a political party for the sole purpose of getting money from the Canadian taxpayers.

Senator Prud'homme: This is the subject of my political life. I sat on a House of Commons committee for 30 years studying the Elections Act. I have seen changes taking place and I have objected to some of them. Experience will probably prove that we should have reflected a little longer. As an example, the question of 12 presents quite an achievement with which I do not agree. If it is the wish to use 12 to solve a lot of problems, I say okay, but I will ask more detailed questions of the Chief Electoral Officer about all the paperwork.

quelques instants. Quinze a été suggéré parce que la Commission royale sur la réforme électorale, la commission Lortie, avait utilisé ce chiffre.

Si 15 est applicable et respecte la décision de la Cour, 12 la respecte encore plus. J'ai donc retenu la mesure qui, à mon avis satisfait le mieux la décision de la Cour. Je pense que c'est le cas ici.

La question qui pourra finir par se poser est la suivante: si nous augmentons le chiffre à 15, par exemple, pour les besoins de la Chambre des communes, faudrait-il modifier cette loi? Peut-être, mais pas forcément. Actuellement, le chiffre de 12 est utilisé dans l'hypothèse qu'il ne sera applicable que si vous élisez 100 p. 100 de vos candidats, ce qui est au moins irréaliste, même si c'est possible en théorie. J'imagine qu'on pourrait l'augmenter à un moment donné, mais pour les besoins de cette loi, 12 est acceptable et 12 est suffisamment élevé pour que ce ne soit pas 1 ou 2, ce qui ne ferait rien, et ne permettrait pas à quelqu'un de répéter le nom de son parti, le nom de sa rue, ou le nom de son entreprise comme le nom de son parti politique d'une façon qui conduirait les électeurs en erreur. Douze est un seuil suffisamment élevé pour avoir un certain sens.

Le sénateur Fraser: Savons-nous combien de partis seraient acceptés avec cette règle alors qu'ils ne l'étaient pas en vertu de la règle des 50?

M. Boudria: Non. Il est intéressant de noter que si la règle des 12 avait existé, des candidats indépendants auraient pu se regrouper uniquement parce que la règle existait. Ce n'est que pure conjecture de ma part. Nous savons que le Parti communiste aurait respecté la règle, mais pas pour obtenir des fonds. Le reste n'est que conjecture.

La présidente: Qu'en est-il du parti du vol yogique?

M. Boudria: Le parti répondait aux deux critères. Ce groupe est le prolongement d'une organisation religieuse qui se prétend un parti politique, de l'avis d'aucuns, pour obtenir l'avantage fiscal des contributions. Nous avons modifié la loi il y a environ huit ans sur proposition de Ian McLellan, qui était alors député et qui est par la suite devenu vice-président adjoint. Il a proposé une modification selon laquelle, à moins qu'un parti n'obtienne 5 p. 100 du vote dans une province donnée, la subvention ne sera pas accordée, même si les autres critères étaient respectés. L'objectif était d'empêcher des gens de se dire parti politique à seule fin d'obtenir de l'argent du contribuable canadien.

Le sénateur Prud'homme: C'est le sujet de ma vie politique. J'ai siégé à un comité de la Chambre des communes pendant 30 ans à étudier la loi électorale. J'ai vu des changements survenir et je me suis opposé à certains d'entre eux. L'expérience prouvera sans doute que nous aurions dû réfléchir un peu plus longtemps. Par exemple, la question de 12 donne un résultat que je n'approuve pas. Si l'on souhaite se servir de 12 pour régler beaucoup de problèmes, je dis d'accord, mais je vais poser des questions plus détaillées au directeur général des élections à propos de la paperasse.

[*Translation*]

All the paperwork that this will entail for the chief electoral officer in dealing with political parties having only 12 elected members. I remember another precedent, that is, when the Bloc Québécois became the official opposition party and they and the Reform Party were running neck and neck with 50 elected members. A decision had to be made as to which party would be the official opposition. Without a vote being taken, it was decided that voters had chosen the Bloc Québécois first, even if it only had 50 MPs. That is troubling, and people never wondered what would happen in the future. We do not know.

I will never change my opinion on electronic voting. Experience in the US is increasingly showing that we are right. However, if the bill comes to a vote, I will support it. But I believe that it is good that senators and elected members are thinking more about electronic voting.

A number of times I questioned Mr. Hamel, the former Chief Electoral Officer, as well as Mr. Kingsley, the current one, regarding the 36-day period. These men are both competent, without a doubt. The reason given for not reducing the number of days was always revision of the list, since it takes a great deal of time and is an incredibly long process. But, suddenly, in the last election — I was right that time — voters were no longer required to register since they could do it on polling day. A whole new system had to be invented to allow Canadian citizens to register at the polling station on election day, if they suddenly decided they wanted to do so and not just if they had been forgotten. After all, there are people who do not like to give their name. They say that they will decide when the time comes, since the act now allows them to register on voting day.

Minister, I predict that this will become increasingly popular. In the most recent election, I acted as an observer. It was incredible how many people waited in line to register on voting day. All they had to show was two pieces of identification in order to register, whereas revising the list takes several days. Your assistants would be able to tell you exactly how many days it takes. There is a process involved and people need to do the work. But all of a sudden, you can now register on voting day if that is what you want to do. It was thought that there would be a few tens of thousands of people that would do so, but in fact there were hundreds of thousands.

I do not know how it was in your riding, since you are well organized and everybody wants to come out to vote for you. And that was the case, given that you got the biggest majority. However, it does not work that way in the big cities that I represent. There are people here representing urban areas, such as Senator Fraser and a few others.

[*English*]

Has the question of thirty-six days been reconsidered to your satisfaction? It is there solely because of the revision. Has it been revised?

[*Français*]

Toute la papeterie que cela va entraîner pour le directeur général des élections avec des partis politiques comptant seulement 12 députés. Je me souviens aussi d'un autre précédent, à savoir lorsque le Bloc Québécois est devenu parti officiel de l'opposition et qu'ils se sont retrouvés avec 50 députés nez à nez avec ce qui s'appelait à l'époque le Parti réformiste. Une décision a dû être prise à savoir qui serait l'opposition officielle. Et sans que l'on vote, il a été décidé que les électeurs avaient choisi d'abord le Bloc Québécois, même s'il n'avait que 50 députés. Cela est inquiétant et on ne s'est jamais demandé ce qui pourrait se passer à l'avenir. On ne le sait pas.

Je ne changerai jamais d'opinion sur le vote électronique. Les expériences américaines nous donnent de plus en plus raison. Toutefois, si le projet de loi est mis au vote, je voterai pour le projet de loi. Mais je crois qu'il est bon que les sénateurs et députés réfléchissent davantage au sujet du vote électronique.

À plusieurs reprises je questionné M. Hamel, l'ancien directeur général des élections, ainsi que l'actuel directeur général des élections, M. Kingsley au sujet de la question des 36 jours. Ce sont deux hommes compétents, sans l'ombre d'un doute. La raison donnée afin de ne pas diminuer le nombre de jours était toujours la révision, car cela prend énormément de temps et c'est un processus incroyable. Mais voilà que soudainement, à la dernière élection — j'avais à ce moment-là visé juste — les électeurs ne sont plus obligés de s'inscrire puisqu'ils peuvent le faire le jour de l'élection. Il a fallu inventer tout un nouveau système pour les citoyens canadiens afin qu'ils puissent aller au bureau de vote, le jour de l'élection, si tel est soudainement leur désir et non pas seulement s'ils avaient été oubliés. Parce qu'il y a des gens qui n'aiment pas donner leur nom. Ils disent qu'ils verront le jour de l'élection puisque maintenant la loi leur permet de s'inscrire le jour de l'élection.

Je vous prédis, monsieur le ministre, que cela deviendra de plus en plus populaire. À la dernière élection, je me suis intitulé observateur. C'était incroyable le nombre de gens qui attendaient en rang pour pouvoir s'inscrire le jour de l'élection. On demandait seulement deux cartes d'identité pour les inscrire. Alors que pour la révision cela demande plusieurs jours. Vos adjoints pourront nous dire combien de jours exactement sont nécessaires. Cela demande de la révision et des réviseurs. Mais voilà que tout à coup, le jour de l'élection, si cela ne fait pas votre affaire, vous pouvez vous inscrire le jour même. On pensait qu'il n'y aurait que quelques dizaines de milliers de personnes dans ce cas, mais c'était dans les centaines de milliers de gens.

Je ne sais pas comment cela s'est passé dans votre comté car vous êtes bien organisés et tout le monde veut aller voter pour vous. La preuve est d'ailleurs là puisque vous avez obtenu la plus forte majorité. Par contre, cela n'a pas été le cas dans les grandes villes que je représente. Il y a des gens des villes ici, comme le sénateur Fraser et quelques autres.

[*Traduction*]

La question de 36 jours a-t-elle été étudiée à votre satisfaction? Est-ce là seulement à cause de la révision. L'a-t-on révisée?

My second question is about the proposed new subsection 68(2) regarding a person who dies before 2 p.m. on the fifth day before the close of nominations. That concerns me. That is found in clause 9 on page 3 of the bill.

My last question is about the ambiguity that I find at clause 14 about wearing any emblem or flag while at a polling station. You know what happened in Quebec. There were fights at the polls because many people wore a Canadian flag. They were proud to wear it for all kinds of political reasons. Is that what we have in mind? If that is the case, how can we reconcile that?

I will ask this of the Chief Electoral Officer. The proposed subsection 166(2) states that a person may wear a badge identifying himself or herself and the party affiliation. In the other clause, no identification at all is allowed. Perhaps I do not understand.

The Chairman: I believe subsection 166(2) refers to candidates' representatives within the polling station.

Senator Prud'homme: Yes, but this clause is very specific. We do not want any workers to wear signs. You know the process, as do many around this table who have been involved in the political process. We always try not to show any identification. Now we say that everyone can wear a badge.

Mr. Boudria: A number of questions have been raised and I will try to respond. One question referred to the number of seats in the House of Commons and how the process worked. Basically, the Official Opposition is the party that the Speaker recognizes as the Official Opposition. I suppose the reasoning is that utilized by the then Speaker Gilbert Parent. He said that, even if the number of two parties became the same, that does not change the fact that one party was already the Official Opposition and that, unless some party had a greater number of seats, that would not justify dislodging the first party from its previous position in the chamber. That summarizes the logic of the Speaker. It is easy to understand, I think.

The competing party had risen on a point of order, seeking Official Opposition status, arguing that, although they had an even number of seats, more voters had voted for them and that warranted their institution as Official Opposition. The Speaker discounted that. He said that winning seats are counted, not losing votes or something to that effect. That is basically what was used at the time.

As to the number of days of the campaign, I would mention that I have fought a number of them, not as many as the Honourable Senator Prud'homme, of course. I have fought 60-day campaigns. Some people around this table have also organized for 60-day campaigns. I have fought a 50-day campaign. It was that way for some time because of the more modern system of developing the voter's list. It dropped to 36 days after we ceased to have the preparation of the voters' list inside the election campaign period. Once the voter list was prepared outside of the campaign period, fewer days were needed.

Ma deuxième question porte sur le nouveau paragraphe 68(2) à propos du candidat qui décède avant 14 heures le cinquième jour précédant le jour de clôture. Ça me préoccupe. C'est à l'article 9, page 3 du projet de loi.

Ma dernière question porte sur l'ambiguïté que je constate à l'article 14 à propos du port d'un emblème ou d'un drapeau à un bureau de scrutin. Vous savez ce qui s'est passé au Québec. Des gens se sont battus dans les bureaux de scrutin parce que beaucoup de gens portaient le drapeau canadien. Ils étaient fiers de le porter pour toutes sortes de raisons politiques. Est-ce à cela que l'on pense? Si c'est le cas, comment peut-on concilier ça?

Je vais poser cette question au directeur général des élections. Le paragraphe 166(2) proposé prévoit qu'une personne peut porter un insigne précisant son nom et le nom du parti politique. Dans l'autre article, aucune identification n'est permise. Peut-être ai-je mal compris.

La présidente: Je crois que le paragraphe 166(2) se rapporte aux représentants d'un candidat dans un bureau de scrutin.

Le sénateur Prud'homme: Oui, mais cet article est très précis. Nous ne voulons pas que les travailleurs portent d'insignes. Vous connaissez la procédure, comme beaucoup d'entre nous qui ont participé au processus politique. On essaie toujours d'éviter les identifications. Maintenant, on dit que chacun peut porter un insigne.

M. Boudria: Diverses questions ont été soulevées et je m'efforcerai d'y répondre. L'une portait sur le nombre de sièges à la Chambre des communes et au fonctionnement du processus. Essentiellement, l'opposition officielle est le parti reconnu par le Président comme opposition officielle. Je présume que le raisonnement est celui qui avait été appliqué par le Président à l'époque, Gilbert Parent. Il a dit que même si le nombre de sièges des deux partis était le même, cela ne changerait rien au fait que l'un des partis est déjà l'opposition officielle et que, à moins qu'un autre parti ait davantage de sièges, cela ne justifierait pas que le premier soit délogé de la position qu'il avait à la Chambre. Voilà en résumé la logique invoquée par le Président. Je crois qu'elle est facile à comprendre.

L'autre parti avait invoqué le règlement et demandé le statut d'opposition officielle, prétendant que même s'il avait le même nombre de sièges, plus d'électeurs avaient voté pour lui, ce qui justifiait qu'il devienne l'opposition officielle. Le Président a rejeté cet argument. Il a dit que ce qui comptait, c'était le nombre de sièges, et non les votes ni rien de ce genre. Voilà essentiellement ce qu'on disait à l'époque.

Quant au nombre de jours de campagne, je dois dire que j'ai moi-même fait bon nombre de campagnes électorales, mais peut-être pas autant que l'honorable sénateur Prud'homme, bien entendu. J'ai vécu des campagnes de 60 jours. Certains, ici, en ont aussi organisé. J'ai fait une campagne de 50 jours. Il en a été ainsi pendant quelque temps, parce qu'on avait modernisé la création de la liste des électeurs. On est tombé à 36 jours, depuis qu'on n'a plus à préparer la liste des électeurs pendant la campagne électorale. En effet, quand il n'est plus nécessaire de préparer la liste électorale pendant la campagne, moins de jours sont nécessaires.

How do members feel about the 36 days? Some think that it is about the right length of time. Some still think that it is a bit long. I have heard some say that it was a little short. Of course, those who loose an election always think that, if they had had more days, they would have done better. Those who win always think that they would have been done equally well with fewer days. I should not say "always," but I think that is generally the way people feel.

It is only when the Chief Electoral Officer presents his report to the House on the last election that we will consider substantive amendments to the act. The process works something like this on the substantive amendments. The report of the Chief Electoral Officer is tabled before the Procedure and House Affairs Committee. They hold hearings on it. All registered political parties are consulted. Then the advisory committee of existing parties provide input to the Chief Electoral Officer. I hope that I am not mixing up the order. Then that is submitted as a report, which is tabled in the house. From that, the government prepares the draft legislation that goes through all the tests with which we are familiar, that is, for substantive amendments to the Elections Act.

We are not of course doing any of this here. As a matter of fact, some political parties asked me to include a favourite amendment about this or that in the bill and I declined to do so.

The bill is designed to do two things. It responds to a Supreme Court decision; and it should at the same time correct anomalies in the act. That is a common process. I had made a commitment to honourable senators that I would have a particular amendment in the next bill, and I did that.

I hope that I have satisfied the thresholds to include something of substance without having consulted political parties generally in the regular process. I do not think that that would be the proper way to amend the Elections Act. Therefore, I did not do that. The long and short of it is, substantive amendments could come in future. They always do. There are always some things to be done to make the system work better.

In terms of the two amendments on ballot identification, the one on section 68 concerning the limit imposed on parties to endorse only one candidate per district is amended to replace the phrase "registered party or eligible party" by "political party."

We now have two different kinds of parties on the ballot. One type of party is the one with at least 50 candidates, which then receives subsidy. The other is the one that has 12 candidates and allows a name to be placed on the ballot. The amendments must reflect that. When people walk into the poll, they must be able to represent the candidates, whether they are of one party or the other. The amendment is a consequence of creating this new category of political party.

I hope that my experts here will think that I reflected this adequately.

Que pensent les députés des 36 jours? Certains estiment que c'est à peu près raisonnable. D'autres trouvent que c'est encore un peu long. J'en ai entendu d'autres encore dire que c'était un peu court. Bien entendu, ceux qui perdent une élection croient toujours que s'ils avaient eu plus de temps, ils auraient gagné davantage de votes. Et ceux qui gagnent croient toujours que même en moins de temps, ils auraient aussi bien réussi. Je ne devrais pas dire toujours, mais je pense que c'est en général ainsi que les gens voient les choses.

Ce n'est que lorsque le directeur général des élections aura présenté à la Chambre son rapport sur la dernière élection que nous envisagerons des amendements de fond à la loi. C'est à peu près ainsi qu'on fonctionne habituellement, pour les amendements de fond. Le rapport du directeur général des élections est déposé au comité de la procédure et des affaires de la Chambre. Des audiences ont lieu à ce sujet. Tous les partis politiques enregistrés sont consultés. Ensuite, le comité consultatif des partis existants présente sa position au directeur général des élections. J'espère avoir bien respecté la séquence des événements. Ensuite, cela est intégré à un rapport déposé à la Chambre. Le gouvernement prépare alors une ébauche de projet de loi qui passe toutes les étapes que nous connaissons bien, pour modifier substantiellement la Loi électorale.

Bien entendu, nous ne faisons rien de ce genre ici. En fait, certains partis politiques m'ont demandé d'ajouter tel ou tel amendement qui leur tenait à coeur, mais j'ai refusé.

Le projet de loi vise deux objectifs. Il réagit à l'arrêt de la Cour suprême et il corrige certaines anomalies de la loi. C'est un processus courant. J'avais pris l'engagement envers les honorables sénateurs que je présenterais un amendement particulier dans le prochain projet de loi, et c'est ce que j'ai fait.

J'espère avoir satisfait les règles relatives à l'inclusion de changements de fond, qui nécessitent la consultation des partis politiques, pour suivre la procédure habituelle. Je ne crois pas que ce soit la bonne façon de modifier la loi électorale. Je m'en suis donc abstenu. En résumé, les amendements de fond viendront plus tard, comme toujours. On peut toujours faire quelque chose pour améliorer le système.

Pour ce qui est des deux modifications relatives à l'identification sur le bulletin de scrutin, celle de l'article 68, imposant au parti de ne soutenir qu'un seul candidat par circonscription et modifier, de manière à remplacer «le parti enregistré ou le parti admissible» par «le parti politique».

Nous avons donc maintenant deux différents types de partis inscrits sur le bulletin. Il y a les partis qui ont au moins 50 candidats et qui reçoivent une subvention. Les autres ont au moins 12 candidats et peuvent inscrire leur nom sur le bulletin. Les modifications doivent en tenir compte. Dans les bureaux de scrutin, il faut pouvoir représenter les candidats, quel que soit leur parti. La modification découle de la création de cette nouvelle catégorie de parti politique.

J'espère que les spécialistes qui m'accompagnent trouvent mes réponses assez bonnes.

Regarding the subject of identifiers, there is a prohibition against identifiers, save and except the established identifier issued by Elections Canada. The issue badge is usually grey in colour. The name of the political party is written on the badge always in the same form, the same style, and the same size of letters, so that every one wears that same size and style and cannot use those features as a form of advertizing.

The badge is to identify. It is the same badge, of identical size, that is utilized for election officials as well, except, of course, it does not identify a name of a party. It would bear the title of the official representing Elections Canada, for example, "scrutineer" or "DRO."

Senator Prud'homme: Subclause 14(2) says the contrary.

The Chairman: It is a representative of a candidate in a polling station.

Senator Prud'homme: Yes, with his name.

Mr. Boudria: It is on the prescribed form, the grey sticker.

Senator Prud'homme: Let's turn to the one about the flag. That means an order will have to be given to every worker so that on the day of the election they will not carry anything that pertains to section 14.1. It would need to be a clear directive.

I have gone through 12 elections. We had signs to designate the polling place. The most visible one was the Canadian flag. Once a voter entered, he knew immediately who was working for him. We then said that it was not fair, fights started.

I do not mind. As long as we recognize that an order must be given that the only item allowed is number 2 at the top of page 5 — a badge that is provided by the Chief Electoral Officer of Canada. Very strict directives must be given.

The Chairman: It may be something that we want to ask the Chief Electoral Officer about when he is here later today.

Mr. Boudria: In terms of what the Chief Electoral Officer instructs his officials to recognize as being a sign that is acceptable or unacceptable outside or what is deemed to be a display, those are administrative matters that he directs his officials to do. They are not written in a statute. That is not a new condition.

That is not achieved by the creation of this subsection. This subclause only refers to the fact that there will be two kinds of these in the future as opposed to one. The condition described by Senator Prud'homme has been there for a long time. Of course, it is one that any candidate, or anyone who has worked for a candidate in different polls, may sometimes administer with greater vigour than others might do. They may make people wear a shirt of a particular colour and return home before voting. In another poll, they will allow something that looks remarkably similar to a campaign logo go by and seemingly not object. These things are sometimes left to individual judgment. The Chief Electoral Officer could respond to those in more detail.

Au sujet des insignes, ils sont interdits, sauf pour l'insigne émis par Élections Canada. Ce macaron d'Élections Canada est habituellement de couleur grise. Le nom du parti politique y est toujours écrit dans le même format, le même style, la même taille de caractère, afin que tous ceux qui le portent ne puissent s'en servir pour faire de la réclame.

Le macaron est destiné à identifier la personne. C'est le même macaron, de même taille que celui que portent les membres du personnel électoral, sauf que pour ceux-ci, aucun nom de parti n'y figure. On y verrait plutôt la fonction du représentant d'Élections Canada, par exemple, «agent électoral» ou «scrutateur».

Le sénateur Prud'homme: Le paragraphe 14(2) dit le contraire.

La présidente: Il s'agit du représentant d'un candidat dans un bureau de scrutin.

Le sénateur Prud'homme: Oui, avec son nom.

M. Boudria: Il s'agit du formulaire prescrit, l'autocollant gris.

Le sénateur Prud'homme: Revenons à la question du drapeau. Cela signifie qu'il faudra ordonner à tous les travailleurs d'élections que le jour de l'élection, ils ne portent rien dont il est fait mention à l'article 14.1. Il faudrait que la ligne directrice soit claire.

J'ai participé à 12 élections. On annonçait le bureau de scrutin et ce qui était le plus visible pour le faire, c'était le drapeau canadien. Quand un électeur y entrait, il savait immédiatement qui travaillait pour lui. Nous disons alors que ce n'était pas juste, et des batailles commençaient.

Peu m'importe. Tant qu'on reconnaît qu'un ordre doit être donné pour que seul soit permis le deuxième élément, au haut de la page 5 — l'insigne fourni par le directeur général des élections du Canada. Des instructions très strictes doivent être fournies.

La présidente: C'est peut-être une chose dont nous voudrons reparler au directeur général des élections, quand il viendra, un peu plus tard aujourd'hui.

M. Boudria: Pour ce qui est des instructions données par le directeur général des élections à ses fonctionnaires, sur ce qu'ils doivent reconnaître comme un insigne acceptable ou inacceptable à l'extérieur, ou ce qui doit être jugé comme un affichage, il s'agit de questions administratives. Il n'y a pas de règle écrite. Ce n'est pas une nouvelle condition.

Ce n'est pas ce que vise ce paragraphe. Ce paragraphe se rapporte uniquement au fait qu'il y en aura de deux sortes à l'avenir, plutôt qu'une. La situation décrite par le sénateur Prud'homme existe depuis déjà longtemps. Bien entendu, tout candidat, ou toute personne qui a travaillé pour un candidat dans divers bureaux de scrutin peut administrer la chose avec plus ou moins de rigueur. Ils peuvent demander aux gens de porter une chemise d'une couleur particulière, et de retourner chez eux avant le vote. Dans un autre bureau, ils laisseront passer quelque chose qui ressemble énormément à un symbole de campagne, sans s'y opposer. Ce sont des questions pour lesquelles on s'en remet souvent au jugement de chacun. Mais le directeur général des élections pourra vous répondre de manière plus précise.

[*Translation*]

Senator Joyal: Minister, on behalf of the staff and my colleagues in the Committee, I would like to express my appreciation to you for having honoured your commitment to the committee, by amending section 18(1) of the old Elections Act that was considered by this Committee so as to give the Senate the same status and interest and thereby ensure that studies to change the voting system in Canada would be submitted for our consideration.

I am sure that my colleagues are also grateful to you for having kept your word and we are pleased to have you here today.

What is your main reason for deciding to go with 12 rather than 49? In other words, if that aspect of the bill were ever challenged in court, would your only argument be the tradition and precedent of the House of Commons?

As you pointed out yourself, the number 12 has relative value that changes over time. If the next study, based on the ten-year census, show that there was a need for additional seats in the House of Commons, the absolute value of the number would decrease in proportion to the increase in seats.

The court weighed an objective criterion, but what are you basing your argument on when you say that a minimum of 12 candidates would meet the test that the court used when it said that 49 was not reasonable in view of section 1 of the Charter?

Mr. Boudria: First of all, 50 does not work and we know why; the court indicated that. The court also told us that setting the threshold too low was not a good approach either.

I will quote part of the court's ruling. I will read it in English since I have it in English in my documents. On page 24, it states:

[*English*]

> Voters could also be misled if a ballot indicated a candidate was affiliated with a political party that was in fact not a political party in the real sense of the word. Political parties are understood to be organizations with members, a leader and a platform. Reference to a political party on the ballot which is in reality no more than a name selected by an individual is potentially misleading.

The court tells us that it is not "one." If it is an individual, it does not work. It must have some sense of being an organization of some sort. The court mentions that if the number is too small, it is misleading.

[*Translation*]

The court has not given us any clear direction, but it did say that 50 was too high and 1 was too low. So we need to choose a number between those two.

[*Français*]

Le sénateur Joyal: Monsieur le ministre, je voudrais souligner l'appréciation du personnel et de mes collègues au comité, pour avoir honoré votre engagement à l'égard du comité, en vue de modifier l'article 18(1) de la précédente loi électorale étudiée par ce comité, afin de reconnaître au Sénat le même statut et le même intérêt pour nous assurer que les études menées en vue de modifier le système de votation au Canada puissent faire l'objet de notre considération.

Je suis certain que mes collègues vous sont reconnaissants également d'avoir maintenu votre parole et nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui.

Quel est l'élément essentiel de votre raisonnement à l'effet que le chiffre 12 serait plus acceptable que le chiffre 49? En d'autres mots, si jamais le projet de loi retournait devant les tribunaux dans une contestation éventuelle sur cette base, est-ce que le seul argument pourrait être pour vous de vous appuyer sur la tradition et les précédents de la Chambre des communes?

Comme vous l'avez souligné vous-même, le chiffre 12 a une valeur relative dans le temps. Si, suite aux résultats du recensement décennal, la prochaine étude allait démontrer qu'il y avait besoin de sièges additionnels à la Chambre des communes, sa valeur absolue diminuerait d'autant.

Le tribunal ayant apprécié un critère objectif, sur quoi fondez-vous votre raisonnement pour conclure que le chiffre 12 rencontrerait le test que la Cour a appuyé pour déclarer que le nombre 49 ne rencontrait pas le test de raisonnabilité de l'article 1 de la Charte?

M. Boudria: Tout d'abord, le chiffre 50 ne fonctionne pas et on sait pourquoi, le tribunal l'a affirmé. Le tribunal nous a également dit qu'un chiffre trop petit n'était pas la bonne approche non plus.

Je vais citer une partie de la décision du tribunal. Je vais la lire en anglais puisqu'il apparaît, dans ce contexte, en anglais sur mon document. À la page 24, il est mentionné:

[*Traduction*]

> Les électeurs pourraient être aussi induits en erreur si le bulletin de vote indique qu'un candidat est affilié à un parti politique qui, dans les faits, n'est pas un véritable parti politique. On entend généralement par parti politique une organisation qui compte des membres, un chef et un programme. On pourrait induire les électeurs en erreur en faisant figurer sur le bulletin de vote le nom d'un parti politique qui, en réalité, n'est rien de plus qu'un nom choisi par le candidat.

Le tribunal nous dit qu'un ne suffit pas. S'il n'y a qu'une personne, ça ne compte pas. Il faut que ce soit une organisation quelconque. La Cour dit aussi que si le nombre n'est pas assez important, cela peut être trompeur.

[*Français*]

Le tribunal ne nous a pas donné de direction claire, mais a dit que le nombre 50 c'est trop et que 1, c'est trop petit. Entre ces deux chiffres, bien sûr il faut choisir.

The court's ruling show that the number had to have a basis in law. For decades, we have used the number 12, which appears in decisions of the Internal Economy Board, the Standing Orders of the House of Commons, the Speaker's rulings, the Referendum Act, the Employment Standards Act, and the Parliament of Canada Act. So this number has a strong historical basis in law.

We believe that it complies with the court ruling. Perhaps 13 or 11 would have done so as well, but 11 has no basis in law and is not used elsewhere. But 12 is used in a number of places, as I indicated. It is the strongest number, if I can describe it that way.

In fact, the Lortie commission had recommended 15. Since it was a royal commission, its recommendation carried some weight, I believe. It was created as a quasi-judicial body, which is the status given to that type of commission. So its report carries a certain amount of weight; in fact, the courts have used the Lortie commission's recommendations to support their rulings in the past.

That means that 15 would have also worked, probably. If either number would work, why not use the most generous, the one that gives the most opportunity to groups that want to express themselves and call themselves political parties? Our reasoning could perhaps be summed up that way.

Senator Joyal: If you reread the excerpt from the ruling that you quoted from page 24, the court adds an essential element when it talks about organization.

A political party is more than 12 people who decide to get together and promote an issue just before an election. The way we usually understand it, a political party is an organization with a structure, an executive and a president. It is an organization that sells memberships and looks for broad public support. Through its recruitment campaigns, its visibility, it opens doors and offers people the opportunity to get involved in promoting common objectives by debating issues and taking public positions. That is how I believe people generally see political parties, and the excerpt you quoted on page 24 refers to that.

A political party must have members, and that means more than one person. While still complying with the ruling and in an effort to prevent the legal proliferation of marginal small groups, would it not have been helpful to define political parties in the way that the court invites us to?

Mr. Boudria: That is an interesting point, except there is currently no similar definition for large political parties. In a way, the threshold for the small groups is higher than for larger political groups.

When I was elected in 1984, the party that I belonged to had no membership cards in Newfoundland. I believe that the cards were introduced around 1990.

Senator Prud'homme: There was no federal wing at the time.

La décision de la Cour nous dit que le chiffre suggéré doit avoir un fondement en droit. Le chiffre 12 existe depuis des décennies, que ce soit dans les arrêtés de la Régie interne, dans les Règlements de la Chambre des communes, dans les décisions du Président, dans la Loi référendaire, dans la Loi sur les standards d'emploi, et dans la Loi sur le Parlement du Canada. Ce chiffre a donc un grand fondement historique en droit.

On pense que ce chiffre respecte la décision de la Cour. Peut-être que les chiffres 13 ou 11 le feraient aussi bien, mais le chiffre 11 n'a pas de fondement en droit et n'est pas utilisé ailleurs. Le chiffre 12 l'est, et plusieurs fois comme je l'ai indiqué. C'est le chiffre le plus fort, si je puis le décrire ainsi.

En fait, la commission Lortie avait recommandé le chiffre 15. Comme c'était une commission royale d'enquête, elle avait un certain poids, je pense. Elle avait été formée en vertu d'un statut quasi-juridique sur la création des commissions d'enquête de ce genre. Son rapport a donc un certain poids et, d'ailleurs, les tribunaux ont utilisé les recommandations de la commission Lortie pour appuyer leurs décisions dans le passé.

Donc, le chiffre 15 aurait sans doute fonctionné aussi. Si les deux fonctionnent, pourquoi ne pas utiliser le plus large, celui qui donne le plus d'occasions de s'exprimer à des groupes qui veulent s'appeler une formation politique? Voilà un peu le raisonnement.

Le sénateur Joyal: Si vous relisez le passage du jugement que vous avez cité à la page 24, la Cour ajoute un élément essentiel lorsqu'elle parle d'organisation.

Un parti politique, c'est plus que 12 personnes qui, à la veille d'un scrutin, se réunissent et conviennent de défendre une cause. Selon l'acception populaire, un parti politique est une organisation munie d'une structure, d'un exécutif et d'un président. C'est une organisation qui, par la vente de cartes de membre, fait appel à un large public. Par ses initiatives de recrutement, par sa visibilité, elle ouvre ses portes et offre la chance à des personnes de partager la promotion d'objectifs communs et ce, par des débats et des prises de position publiques. C'est à mon avis la conception populaire d'un parti politique et l'extrait que vous citez à la page 24 y fait référence.

Un parti politique doit avoir des membres et quand on dit des membres, c'est plus qu'une personne. Toujours en respectant le jugement et pour tenter d'éviter la prolifération légale des groupuscules marginaux, n'aurait-il pas été souhaitable de définir le parti politique comme la Cour nous invite à le faire?

M. Boudria: Le sujet est intéressant, sauf qu'au moment où on se parle, il n'existe pas de définition semblable pour les grands partis politiques. D'une certaine façon, on aurait un seuil plus difficile à franchir pour ces groupuscules qu'on en a pour les plus grandes formations politiques.

On se rappellera que lors de mon élection en 1984, la formation politique à laquelle j'appartiens n'avait pas de cartes de membre à Terre-Neuve. Si je ne m'abuse, les cartes ont été introduites autour de 1990.

Le sénateur Prud'homme: Il n'y avait pas encore d'aile fédérale.

Mr. Boudria: It was a sort of primary election, where everyone in the village would come out and elect the Liberal Party candidate. I do not know whether the same thing was done in other parties, but that is the way things were done in Newfoundland until recently.

The Liberal Party has not had national membership cards very long, since at that time it did not consider itself as a party, but rather as a federation of parties. The national headquarters was identified has the National Liberal Federation. Until very recently, we did not even have to live with these stricter requirements.

I must say that we challenged the threshold of 50, and we lost at the first level. We were told afterward that, because it was a first-level court ruling, the courts would understand that a sufficiently high threshold is necessary to identify the group. This means that having 50 candidates is not an unreasonable requirement, given that we now have 301 electoral ridings in our country.

We felt that 50 was the right number, but regardless of what we felt, we lost. Even though that threshold is not too difficult to meet, it was too high in the eyes of the court.

Senator Prud'homme: You have to abide by the court ruling.

Mr. Boudria: We have to abide by the ruling, but now we need to reduce the number to less than 50 and more than 1.

Among the proposals, the one that had a basis in law and that was easily available to us was 12. We could have chosen 15, as well, but that would make it a bit more difficult. But I believe that, given the court's ruling, if we had used a higher figure, like 20, some people would have argued that the number of members needed for a party in the House of Commons should be raised from 12 to 20, since our decision would be based on shaky grounds otherwise.

Finally, determining what makes a genuine party becomes very subjective if criteria other than numbers are used. The only criterion that is already used for other purposes is the number of candidates. To be eligible for funding, a party needs 50 candidates, and in a democracy, that figure will always be subjective. For ballot purposes, the criterion of 12 candidates is used and does not give any other advantage to the small group in question. For independent candidates, ballots will indicate: "Jean Tremblay, Communist candidate" if there are 12 candidates or more. However, that does not make them eligible for funding.

The issue of eligibility for funding was also challenged; the case was lost in the lower court and won in the Appeal Court. Right now, the case is on its way to a higher level. We are awaiting the court's ruling, and I hope that the matter will be decided in our favour. Otherwise, we will be facing a major challenge, since these small groups would have a right to funding.

M. Boudria: C'était en quelque sorte une quasi-élection primaire, où tout le monde dans le village se présentait et élisait le candidat du Parti libéral. J'ignore si on faisait la même chose dans les autres partis, mais à Terre-Neuve, cela s'est fait jusqu'à tout récemment.

Le Parti libéral a sa carte de membre nationale depuis peu car à l'époque, il ne se considérait pas comme étant un parti, mais bien comme étant une fédération de partis. Le terme «quartiers généraux» a été identifié comme étant la Fédération libérale nationale. Jusqu'à tout récemment, on n'a même pas eu à vivre avec ces exigences plus sévères.

Je dois dire que nous avons contesté le chiffre 50 et que nous avons perdu en première instance. Par la suite, on nous a dit qu'étant donné que c'était en première instance, les tribunaux comprendraient qu'un seuil assez élevé est nécessaire pour identifier ce groupe. Donc, le nombre 50 n'est pas si exigeant, après tout, dans un pays où on a maintenant 301 circonscriptions électorales.

Nous étions convaincus que le chiffre 50 était le bon et convaincus ou non, on a perdu. Bien que ce chiffre ne soit pas tellement onéreux, il l'était aux yeux du tribunal.

Le sénateur Prud'homme: Il faut respecter cela.

M. Boudria: Il faut respecter cela, mais maintenant il faut réduire à moins de 50 et plus que 1.

Parmi les chiffres proposés, celui qui avait un fondement en loi et qui nous était facilement disponible était le chiffre 12. Quinze l'était aussi, mais un peu plus onéreux. Je pense tout de même qu'à la lumière de la décision de la Cour, si on avait utilisé un chiffre plus élevé que 12, le chiffre 20 par exemple, il y a certainement une école de pensée qui nous aurait dit qu'il aurait été préférable de changer le chiffre 12 à 20 pour un parti à la Chambre des communes également parce qu'autrement, le fondement de notre décision aurait été très faible.

Finalement, il est très subjectif de déterminer ce qu'est un vrai parti si on utilise d'autres critères que des chiffres. Ce sont les seuls critères qu'on a déjà pour les autres: c'est le nombre de candidats. Pour être éligible à la subvention, il faut avoir 50 candidats et dans une démocratie, ce chiffre restera toujours subjectif. Sur le bulletin de vote, le chiffre 12 apparaît et n'accorde rien de plus au groupuscule en question. Pour le candidat ou la candidate indépendante, il sera dorénavant indiqué: «Jean Tremblay, candidat communiste» sur le bulletin de vote, pourvu qu'il y ait 12 candidats ou plus. Toutefois, cela ne les rend pas éligibles aux fonds.

La question de l'éligibilité aux fonds avait également été contestée, perdue en première instance et gagnée en Cour d'appel. Au moment où on se parle, cela devra aussi atteindre un niveau plus élevé. On attend la décision de la Cour et j'espère qu'on nous donnera raison sur ce point. Autrement, le défi serait majeur puisque ces groupuscules auraient droit à des fonds.

[*English*]

Senator Bryden: If I understand this correctly, in order to have a designation of a political party in a by-election, the party must have run 12 candidates in the prior election. It is clause 12.

If you have a new party, how would you know that it is a party if it has not run 12 candidates at some point? I am not being mischievous. Imagine that there is splinter party that has run more than 12 candidates. You would have a party organized between general elections.

The Chairman: Or a party re-organized and renamed, like the Alliance.

Senator Fraser: Or the Bloc.

Senator Bryden: Are you people going to ask my questions? That is why I do not come here. I never get a chance to ask my questions. They have been waiting for this easy target for a year now.

Suppose that a by-election is called somewhere in the country and the usual suspects run as candidates — the Conservatives, the Liberals, the Alliance. Let us say that certain splinter groups had been meeting informally. For the election, that group becomes formalized. The eight people or 15 people who have splintered off from, say, the Alliance do all of the things that are supposed to be done to become a political party. They have a president, a membership list and they have a name, say, the "New Alliance Party". They nominate a candidate, and that candidate wishes to have his or her name on the list.

Under the reasoning of the court decision, and having done all of this — having made up its principles, having members — do you think that the court would have reason to strike down the refusal of the electoral office to put the name of that new party on the ballot in that by-election? If all tests had been met except that that party had not run in the last general election, would they not have the opportunity to designate their candidate as a candidate for this new party?

Mr. Boudria: One candidate is not sufficient to be called a political party. The court was quite clear in the decision it gave. If a candidate had not run before, and was the only one running now, would it not be equally legitimate to say that is not sufficient to call yourself a political party? The court already said so.

That is the decision with which you are faced. The counter argument is: "There are some of us in the House of Commons of the same group." However, it is not a general election; 12 are not running; one is running; and it is not already a political party. What is the difference between that "one" and the "one" described in the court decision, which said it is an insufficient number? It is still the same number. It is "one."

Senator Bryden: Would that also apply if there were two by-elections held on the same day, and they ran a candidate in each by election?

Mr. Boudria: It would be the same thing.

[*Traduction*]

Le sénateur Bryden: Si j'ai bien compris, pour obtenir la désignation de parti politique dans une élection partielle, une organisation doit avoir présenté 12 candidats à l'élection précédente. C'est ce que dit l'article 12.

Si c'est un nouveau parti, comment pourrez-vous le désigner comme tel puisqu'il n'a pas pu présenter 12 candidats à l'élection précédente? Je ne veux pas faire le malin. Imaginez qu'un parti se scinde en deux; il y a donc un nouveau parti issu d'un premier qui avait présenté plus de 12 candidats. Ce nouveau parti s'est constitué entre deux élections générales.

La présidente: Ce pourrait aussi être un parti qui s'est réorganisé et s'est donné un nouveau nom, comme l'Alliance.

Le sénateur Fraser: Ou le Bloc Québécois.

Le sénateur Bryden: Allez-vous poser les questions pour moi? Voilà pourquoi je ne viens plus à ce comité. On me laisse jamais poser une question. Ils attendent cette cible facile depuis un an.

Disons qu'une élection partielle est déclenchée quelque part au pays et qu'il y a les candidats habituels — un conservateur, un libéral, un allianciste. Disons que des groupes dissidents se sont réunis officieusement. Pour cette élection partielle, un groupe devient officiellement un parti. Ces 8 ou 15 personnes qui ont quitté l'Alliance, par exemple, font tout ce qu'elles doivent faire pour devenir un parti politique. Elles se donnent un président, une liste de membres et un nom, disons, le «Parti de la nouvelle alliance». Elles présentent un candidat et ce candidat veut que son nom figure sur la liste.

D'après le raisonnement de la Cour, ce groupe ayant fait tout ce qu'il devait faire — il s'est doté de principes, il compte des membres — croyez-vous que le tribunal aurait raison de permettre au bureau électoral de faire figurer le nom du nouveau parti sur le bulletin de vote à cette élection partielle? Si ce groupe satisfait à tous les critères d'un parti politique mais qu'il n'existait pas à l'élection générale précédente, serait-il impossible d'indiquer que ce candidat est un candidat de ce nouveau parti?

M. Boudria: Un candidat ne suffit pas à créer un parti politique. Le tribunal a été très clair dans sa décision à ce sujet. Si ce candidat ne s'est pas présenté à une élection précédente et qu'il est le seul de son organisation à briguer les suffrages, n'est-il pas tout aussi légitime de dire que cela ne suffit pas pour qu'il puisse prétendre appartenir à un parti politique? C'est ce qu'a dit la Cour.

Voilà la décision à laquelle vous faites face. L'argument contraire est le suivant: «Il y a déjà à la Chambre des communes des membres du même groupe». Toutefois, ce ne sont pas des élections générales; il n'y a pas 12 candidats, il n'y en a qu'un, et ce groupe ne constitue pas encore un parti politique. Quelle est la différence entre cet unique candidat et le candidat unique qui, d'après la précision de la Cour, ne suffit pas à constituer un parti? C'est le même nombre. Il n'y a qu'un candidat.

Le sénateur Bryden: Cette règle s'appliquerait-elle aussi si deux élections partielles se tenaient le même jour et que ce groupe présentait un candidat dans chacune de ces circonscriptions?

M. Boudria: Oui.

Senator Bryden: In my reading of it, I believe that the number 12 works. I believe that the courts would likely accept it if you had 12 candidates who had run in the last election. That is *prima facie* evidence that it is a party. We will accept that. However, I do not think that excludes an argument from some group that legitimately does all of the things that the court mentions.

They refer to the Communist Party. It has a president. It has an organization. It has membership cards. It has all of those things. Thus, it is a legitimate party.

A group could claim that they are a party. They may not have 12 candidates, but it may have more than one candidate. I think a prima facie case has been made out if the group has 12 candidates or more.Fifteen would have the same effect. However, if it is a legitimate political party on other grounds, with more than one candidate, it would be very difficult for us to justify a finding that it is not a party.

Take the situation where a party is reduced. It had run 50 candidates. That party becomes reduced to the point that it can only afford to run 10 candidates, but still considers itself a party. They are legitimate candidates. The party has a head office, phone numbers and all of the things referred to in this bill. Even if the party does not meet the 12, I doubt very much the courts would hold that they do not have the right to a designation.

Senator Moore: That is what Mr. Figueroa wanted. That is what prompted him. The other Communist Party was stronger than his, and his was diminishing in membership. That is why he ended up going to court, and he failed on that count.

On a point of order, Senator Bryden, if I were in that situation with 12 members and we had someone who wanted to run in a by-election, there is nothing to stop those 13 members going for nomination. Once 12 are nominated, you have reached the minimum to have party affiliation on the ballot.

Senator Bryden: My problem regards a by-election for one seat. A party may not have run 12 candidates because it was just created or splintered from another party, but if that party wants to put someone on the ballot in a by-election as a designated candidate, then that it is not a case of adding some names. I think the courts will have difficulty saying no and disallowing that candidate's affiliation to that party.

Mr. Boudria: We still go back to the premise that the number must have some basis in law.

Senator Bryden: You legitimately have a number?

Mr. Boudria: That number 12 does have a basis. If a party runs one candidate and claims to be a political party anyway, and wants the number one to work for them, then the courts would say: "Wait a minute, you think may think it works for you but still that number has no basis in law. You cannot aspire to be a party in the House of Commons; you cannot do this; you cannot do that."

The number which that party would advocate is the proper number for the rule in that particular by-election. One simply does not work. Nowhere else does that number exist. Referring again to

Le sénateur Bryden: D'après mon interprétation, 12 me semble acceptable. Il est probable que les tribunaux jugeraient qu'un groupe constitue un parti politique s'il a présenté 12 candidats aux dernières élections. D'après la preuve *prima facies*, c'est un parti. Cela nous apparaît acceptable. Toutefois, je ne crois pas que cela exclut les arguments d'un groupe qui aurait légitimement rempli toutes les autres exigences de la Cour.

Prenons le cas du Parti communiste. Il a un président. C'est une organisation qui compte des membres et qui satisfait à toutes ces exigences. C'est donc un parti légitime.

Un autre groupe pourrait prétendre être un parti. Il n'a peut-être pas 12 candidats, mais il en a peut-être plus d'un. Si le groupe présente plus de 12 candidats, la preuve est faite. Si c'était 15, ce serait pareil. Toutefois, si un parti politique par ailleurs légitime présente plus d'un candidat, il serait difficile de justifier le refus de lui accorder le statut de parti.

Pensez au cas où un parti rapetisse. Il a présenté 50 candidats aux dernières élections. Mais il en est maintenant au point où il n'a plus les moyens que de présenter 10 candidats; il se considère néanmoins comme un parti. Ces candidats sont légitimes. Le parti a un siège social, des numéros de téléphone et tout ce dont on parle dans le projet de loi. Même si ce parti n'a pas 12 candidats, je doute que les tribunaux lui refuseraient la désignation de parti.

Le sénateur Moore: C'est ce que voulait M. Figueroa. C'est ce qui l'a motivé. L'autre Parti communiste était plus puissant que le sien et lui avait soutiré des membres. Voilà pourquoi il a fait appel au tribunal, mais il a perdu sa cause.

Par ailleurs, sénateur Bryden, si mon groupe comptait 12 membres et que l'un d'entre eux voulait se porter candidat à une élection partielle, rien n'empêche les 13 membres de briguer l'investiture. Dès que 12 personnes retiennent l'investiture, le nom de votre parti peut figurer sur le bulletin de vote.

Le sénateur Bryden: Ma question porte sur une élection partielle dans une seule circonscription. Il se peut qu'un parti n'ait pas présenté 12 candidats parce qu'il vient d'être créé ou qu'il vient de se constituer à partir d'un autre parti, mais s'il veut présenter un candidat à cette élection partielle sous son égide, il ne s'agit pas tout simplement d'ajouter des noms. J'estime que les tribunaux pourront difficilement refuser à ce candidat le droit d'indiquer son appartenance à ce parti.

M. Boudria: Nous en revenons à la prémisse selon laquelle le nombre de candidats choisis doit avoir un fondement en droit.

Le sénateur Bryden: Vous avez un nombre légitime?

M. Boudria: Le nombre 12 n'est pas sans fondement. Si un groupe ne présente qu'un seul candidat et prétend être un parti politique, le tribunal pourra très bien faire valoir que le nombre 1 n'est pas fondé en droit. Avec un seul député, on ne peut obtenir le statut de parti à la Chambre des communes, on ne peut faire ni ceci, ni cela.

Le nombre de candidats que ce parti préconise est le nombre indiqué pour cette élection partielle. Un seul candidat n'est tout simplement pas suffisant. On ne retrouve ce nombre nulle part

the previous decision, "one" has no basis in any other law, statute or practice.

There have been two instances of the kind you describe that would have affected what we are doing now, had the law been in place. I refer to the cases of Mr. Duceppe and Ms Deborah Grey. Deborah Grey was elected as an independent. I do not think she had a political ticket at the time she was elected. Certainly Mr. Duceppe did not have a political ticket. As a matter of fact, during his campaign, they were still debating what they would call themselves. He simply ran on the ballot as an independent. I think the name "Bloc" developed around that time. They did not even claim to be a party, if you will remember. They said they were not the same because some of them were from the right and some were from the left. What they had in common was that they were a bloc, as opposed to a party, for the purpose of promoting Quebec sovereignty. That is why they thought "bloc" referred to their structure, as opposed to a political party. The curious situation developed that the group did not even want to be a party, but later of course they changed their minds.

Senator Bryden: What would have happened if they had said that they wanted to be designated as a legitimate party?

Mr. Boudria: At the time they did not meet the 50-candidate threshold. Their candidate was elected. The ballot identifier is a useful tool but it is not the only tool. In a subsequent election, the Bloc met all thresholds and ran a full slate of candidates. Then a sufficient number were elected so the Bloc became a party, recognized pursuant to all the house rules and the other practices which I described some time ago.

No one could argue that the rules prevent the creation of new political parties. Two of the five political parties existing in the House of Commons today were not even there 10 years ago. At this point, we are not even sure if there are two such parties or two and a half such parties.

Senator Moore: I want to get something on record here. In the House of Commons, a party must have a minimum of 12 elected candidates to achieve recognized party status. Is that correct?

Mr. Boudria: Yes.

Senator Moore: Under the Canada Elections Act, a party must nominate a minimum of 12 candidates in order to have the name of the political party affiliation on the ballot next to the candidate's names. I want to get the registered political party terms lined up properly here.

To qualify under the Elections Act for the rebates and so on after a general election, a registered party must have a minimum of 50 candidates nominated. Is that the line-up?

Mr. Boudria: Yes. I think the exact words are "registered" as 50, and "political party" as 12 for the identifier, and the House of Commons parlance is "recognized" when the party is recognized by the Speaker.

ailleurs. Encore une fois, je vous renvoie à la décision de la Cour d'appel de l'Ontario: le nombre «un» ne fait l'objet d'aucune autre loi ou pratique.

Ce que vous décrivez s'est produit à deux reprises; ces deux cas auraient été touchés par ces dispositions législatives si elles avaient eu force de loi. Il s'agit des cas de M. Duceppe et de Mme Deborah Grey. Deborah Grey a été élue comme indépendante. Je ne crois pas qu'elle ait eu alors une appartenance politique. Je suis certain que M. Duceppe n'en avait pas. D'ailleurs, pendant sa campagne, les membres de son groupe débattaient encore du nom qu'il se donnerait. Il s'est porté candidat comme indépendant. Je crois que c'est à cette époque qu'on a trouvé le nom de Bloc. Vous vous souvenez sans doute que ce groupe ne prétendait même pas être un parti. Il se disait différent parce que certains de ses membres étaient à droite et d'autres, à gauche. Ce qu'ils avaient en commun, c'était de faire partie d'un bloc, par opposition à un parti, visant à promouvoir la souveraineté du Québec. Voilà pourquoi ils ont donné à la structure un nom de «bloc» plutôt que de «parti». Ce qui est curieux, c'est que ce groupe ne voulait même pas être un parti, mais qu'il en est devenu un.

Le sénateur Bryden: Que serait-il arrivé si le Bloc avait réclamé la désignation d'un parti légitime?

M. Boudria: À l'époque, il ne satisfaisait pas aux critères des 50 candidats. Son candidat a été élu. Ce qui identifie un candidat sur un bulletin de vote est utile, mais ce n'est pas le seul outil. Aux élections subséquentes, le Bloc a satisfait à toutes les conditions et présenté une liste complète de candidats. Un nombre suffisant d'entre eux a été élu pour faire du Bloc un parti, conformément au règlement de la Chambre et aux autres pratiques que j'ai déjà décrites.

Personne ne pourrait prétendre que ces règles empêchent la création de nouveaux partis politiques. Deux des cinq partis politiques siégeant à la Chambre des communes à l'heure actuelle n'existaient même pas il y a 10 ans. De toute façon, nous ne savons même plus si ce sont deux partis ou deux partis et demi.

Le sénateur Moore: Je voudrais une précision aux fins du compte rendu. À la Chambre des communes, seuls les partis ayant fait élire au moins 12 candidats ont le statut officiel de parti, n'est-ce pas?

M. Boudria: C'est exact.

Le sénateur Moore: En vertu de la Loi électorale du Canada, un groupe doit présenter au moins 12 candidats pour que son nom figure comme parti politique à côté du nom de ses candidats sur le bulletin de vote. Je veux qu'on s'entende sur les termes.

Pour obtenir un remboursement, entre autres choses, aux termes de la Loi électorale après des élections générales, tout parti inscrit doit présenter au moins 50 candidats, n'est-ce pas?

M. Boudria: Oui. Le parti qui présente au moins 50 candidats est un parti «enregistré», celui qui présente au moins 12 candidats et qui voit son nom figurer sur les bulletins de vote est un «parti politique» et, dans le jargon de la Chambre des communes, un

The Chairman: What then is an eligible party?

Mr. Boudria: I am told that a party is an "eligible party" from the time that it applies to be a registered party until such time as the 50 candidate nominations are achieved. In other words, the party is eligible to become a registered party.

Senator Buchanan: Minister, I have a question that perhaps you have already been asked in another forum. There may be a contradiction between two sections here. You probably heard about this. Mr. Peter MacKay believes there is a contradiction between section 323(1) and the proposed section 335(1) in the use of the term "midnight." Is "midnight" the beginning of a new day or the end of a day? If midnight is the beginning of a new day, then proposed section 335(1) contradicts section 323(1).

Mr. Boudria: The officials are digging up the information as we speak. The issue was raised in the Commons Parliamentary Committee. Two different terms were utilized. I have the transcript here of the second appearance that I made before the committee which I utilized for my answer.

Perhaps I will read this into the record to assist the chair and all honourable senators. When reading the proposed section 335 of Bill C-9 in conjunction with section 323 of the Canada Elections Act, Mr. MacKay was wondering why there was no harmonization in the drafting of these provisions. This is the reason: Section 323 is drafted as a prohibition. Section 335 is drafted as a permission. That is why the same wording is not used.

The opinion we have received is that the provisions are harmonized since they both take into consideration the fact that the blackout period has been reduced to polling day. These two provisions deal with, as you will remember, the rather extended blackouts. We have done away with all of them except for polling day. We decided some years ago that the people in one part of the country should not think that the election was decided before they could even contribute towards the process. Western Canadians particularly felt profoundly about that.

To address that problem, we harmonized the voting hours across the country, although there is still one hour for British Columbia. That was done to make Canadians feel that their contributions were equal, regardless of where they lived. Even in the case of British Columbia, by the time you have any result, it takes almost a hour, so they will have finished voting there. You could argue that it works there with one hour.

When we did away with the longer blackout provisions, as a result of the *Thompson* decision, if I recall correctly, there was a curious situation on election day where you harmonized all the rules to ensure that everyone's vote was the same and that you did not have results in one part of the country influencing the other. With the exit polls, there was absolutely no way of doing that except to have a prohibition on election day. Therefore, you have

parti est «reconnu» lorsqu'il a le statut officiel de parti et reconnu comme tel par le président de la Chambre.

La présidente: Qu'est-ce qu'un parti admissible?

M. Boudria: On me dit qu'un parti est «admissible» dès qu'il demande à être enregistré et jusqu'au moment où il compte 50 candidats. Autrement dit, ce parti est admissible au statut de parti enregistré.

Le sénateur Buchanan: Monsieur le ministre, j'ai pour vous une question qui vous a peut-être été posée sur une autre tribune. Il y a peut-être contradiction entre deux dispositions du projet de loi. Vous en avez certainement entendu parler. M. Peter MacKay estime qu'il y a contradiction entre le paragraphe 323(1) et ce qu'on propose comme paragraphe 335(1), plus précisément dans l'emploi du terme «minuit». Minuit marque-t-il le début d'une nouvelle journée ou la fin d'une journée? Si minuit est le début d'une nouvelle journée, le nouveau paragraphe 335(1) contredit le paragraphe 323(1).

Les fonctionnaires font une recherche au moment même où nous nous parlons. Cette question a été soulevée au comité de la Chambre des communes. Deux termes différents ont été employés. J'ai ici la transcription de mon deuxième témoignage devant ce comité.

Je le lirai peut-être, aux fins du compte rendu, pour aider la présidente et les honorables sénateurs. En lisant l'article 335 du projet de loi C-9 et l'article 323 de la Loi électorale du Canada, M. MacKay s'est demandé pourquoi le libellé de ces deux dispositions n'avait pas été harmonisé. Voici pourquoi: l'article 323 prévoit une interdiction, alors que l'article 335 accorde une permission. Voilà pourquoi les deux libellés sont différents.

D'après l'avis que nous avons reçu, ces dispositions sont harmonisées parce qu'elles tiennent toutes les deux compte du fait que la période d'interdiction a été limitée au jour du scrutin. Ces deux articles traitent, comme vous vous en souvenez sans doute, de périodes d'interdiction assez longues. Nous les avons supprimées sauf pour le jour du scrutin. Nous avons décidé il y a quelques années que les habitants d'une région du pays ne devraient pas croire que le pays avait déjà tranché avant même qu'ils puissent participer au processus électoral. C'était particulièrement important pour les habitants de l'Ouest.

Pour remédier à ce problème, nous avons harmonisé les heures de vote à l'échelle du pays, même s'il y a encore une heure de décalage en Colombie-Britannique. Nous l'avons fait pour que tous les Canadiens estiment que leur contribution est égale à celle des autres, peu importe où ils habitent. Même dans le cas de la Colombie-Britannique, il faut au moins une heure avant d'obtenir les premiers résultats et les bureaux de scrutin seront alors fermés. Il y a donc harmonisation à une heure près.

Nous avons décidé de supprimer les longues périodes d'interdiction par suite de la décision *Thompson*, si je ne m'abuse, afin de garantir que le vote de chacun était le même et que les résultats d'une région du pays n'influaient pas sur ceux des autres. Or, avec les sondages des votants, c'était impossible à moins de prévoir une interdiction le jour des élections. Par conséquent, le jour des élections, il est interdit de faire de la publicité et de mener

prohibition on advertising on election day and a prohibition on the taking of public opinion polls to ensure that what we had done only a few years earlier, particularly at the request of Western Canadians, was lived with. Otherwise, it totally undoes that which we had been trying to do for years. I hope you understand the reasoning that I am expressing.

The Chairman: Minister, I think the confusion is as to whether midnight is the beginning of a day or the end of the day. Midnight on the day before polling day, is that 24 hours before the start of polling day or is that the start of polling day?

Mr. Boudria: On polling day.

Senator Buchanan: About two weeks ago, either on *The Weakest Link*, or on *Jeopardy*, or *Who Wants to be a Millionaire*, the question was whether midnight was the beginning of a day or the end of the day. Unfortunately, I cannot remember the answer.

The Chairman: For polling purposes, what is the answer?

Mr. Boudria: The prohibition is for the entire polling day, starting from midnight and including that particular day. It ends not with midnight, but when the polls close.

Senator Buchanan: Is there an interpretation of what "midnight" means?

Mr. Boudria: Perhaps the official who is with us could read us the appropriate clause. The prohibitions are state clearly that it is election day, and that it ends at the closing of the polls.

Senator Buchanan: It states that it is midnight on the day before poling day, which would be Monday. Does that mean Monday is excluded entirely, or does it mean that it ends at midnight on Monday or begins at midnight on Monday?

Mr. Boudria: In the period beginning on the issuance of the writ for a general election and ending on midnight on the day before polling day. It is 24 hours.

Senator Buchanan: Could "midnight" mean the beginning of the day before polling day or the end of the day before polling day? In other words, is there a legal interpretation of what "midnight" means?

Mr. Michael Peirce, Director of Legal Operations, Privy Council Office: To respond, I do not believe there is any legal dispute about this. It may be an interesting question for television game shows, but there is no legal dispute. It clearly covers the period from the dropping of the writ until the beginning of polling day.

Senator Buchanan: The beginning of polling day. You are saying that the beginning of polling day means midnight.

Senator Moore: He is saying midnight is the end of the day.

Senator Fraser: Do you have legal authority for that?

des sondages afin que nous puissions remplir l'engagement que nous avions pris à peine quelques années plus tôt à la demande des habitants de l'Ouest. Sinon, les efforts que nous avions déployés pendant des années auraient été en vain. J'espère que vous avez compris mon raisonnement.

La présidente: Monsieur le ministre, je crois que la confusion porte sur la question de savoir si minuit indique le début ou la fin d'une journée. Lorsqu'on parle de minuit la veille du jour du scrutin, est-ce 24 heures avant le début du jour du scrutin ou au début même du jour du scrutin?

M. Boudria: C'est le début du jour du scrutin.

Le sénateur Buchanan: Il y a environ deux semaines, à l'un de ces jeux télévisés, *The Weakest Link*, *Jeopardy* ou *Who Wants to be a Millionaire*, on a justement posé la question de savoir si minuit marquait le début ou la fin d'une journée. Malheureusement, j'ai oublié la réponse.

La présidente: Aux fins électorales, quelle est la réponse?

M. Boudria: L'interdiction s'applique au jour du scrutin dans son intégralité, à partir de minuit et incluant ce jour particulier. L'interdiction se termine non pas à minuit, mais à la fermeture des bureaux de scrutin.

Le sénateur Buchanan: Y a-t-il une interprétation du sens de «minuit»?

M. Boudria: Peut-être que mon collègue du ministère pourrait vous lire l'article en question. Il est clairement stipulé que ces interdictions s'appliquent au jour du scrutin et se terminent à la fermeture des bureaux de scrutin.

Le sénateur Buchanan: Cet article parle de minuit la veille du jour du scrutin, le jour du scrutin étant un lundi. Cela signifie-t-il que le lundi est entièrement exclu, ou que l'interdiction se termine à minuit lundi, ou commence à minuit lundi?

M. Boudria: Pendant la période commençant à la délivrance des brefs d'une élection générale et se terminant à minuit la veille du jour du scrutin, soit 24 heures.

Le sénateur Buchanan: Est-ce que «minuit» pourrait signifier le début de la journée qui précède le jour du scrutin ou la fin de la journée qui précède le jour du scrutin? Autrement dit y a-t-il une interprétation juridique du mot «minuit»?

M. Michael Peirce, directeur, Opérations juridiques, Bureau du Conseil privé: Pour répondre à votre question, je ne crois pas que cela fasse l'objet d'un litige juridique. C'est peut-être une question intéressante pour les jeux télévisés, mais elle n'a pas donné lieu à de différends juridiques. Cet article porte clairement sur la période commençant à la délivrance des brefs et se terminant au début du jour du scrutin.

Le sénateur Buchanan: Le début du jour du scrutin. Vous dites que minuit marque le début du jour du scrutin.

Le sénateur Moore: Il dit que minuit marque la fin de la journée.

Le sénateur Fraser: Quel est le fondement juridique de votre interprétation?

Mr. Peirce: I can dig up legal authority for it, but I think the interpretation is clear when you take all the provisions together. These are the broadcasting provisions. They have to be interpreted consistent with the blackout period that we have outlined. When you put those two together, there can be no legal dispute about the interpretation.

Mr. Boudria: I am no expert on midnight, but it would seem to me that 2400 hours is after 2300, and then you start at 0100. It has to be on the same day as 2300.

Senator Buchanan: The same question arose about whether 2000 was the beginning of the new millennium or not.

The Chairman: I have just been told that there was an enormous discussion in the Nova Scotia legislature on what 12 p.m. meant. Was it 12 noon or midnight? The discussion went on for days.

Senator Buchanan: It hit the papers. It was just last week. Nova Scotians are pretty smart.

The Chairman: I thank you very much, Mr. Minister, for spending so much time with us and for including that provision in this bill. We do appreciate it.

Mr. Boudria: Thank you for the invitation to appear before your committee. I would also thank you in advance for the consideration you will give to this bill.

The Chairman: We now have appearing before us Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer. With him is Ms Diane Davidson, Director of Legal Services, Elections Canada, and Ms Janice Vézina, Director, Election Financing. Mr. Kingsley, please proceed.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Distinguished members of the committee, and Senator Prud'homme, thank you for allowing me this opportunity to share with you my views on Bill C-9 and, along with my colleagues, to respond to any questions you may have.

Bill C-9 proposes two types of changes to the Canada Elections Act. The first type is of a technical nature. They are amendments designed to correct certain details of the new Canada Elections Act that came into force on September 1, 2000, prior to the most recent general election.

I should like to draw to your attention in particular section 18.1 of the Canada Elections Act, as amended by Bill C-9, which would require the approval of the committee of the Senate, in addition to the committee of the House of Commons, that normally considers electoral matters, if I were to propose the use of a new electronic voting process for future use in a general election or a by-election. This is consistent with what I had already expressed in a letter to this committee last year, June 7, 2001. As a matter of fact, in that letter I offered to appear before the members of this committee to discuss any proposal regarding the trial of an electronic voting process, despite the fact that there was no legal requirement to do so.The technical amendments

M. Peirce: Je pourrais vous trouver un fondement juridique, mais l'interprétation m'apparaît claire dans le contexte. Ces dispositions portent sur la radiodiffusion. Elles doivent être interprétées en fonction de la période d'interdiction que nous avons décrite. L'interprétation de ces deux dispositions ensemble ne peut donner lieu à un litige en droit.

M. Boudria: Je ne suis pas expert en ce qui concerne minuit, mais il me semble que 24 heures vient après 23 heures, après quoi on recommence à 0100. Vingt-quatre heures, c'est le même jour que 23 heures.

Le sénateur Buchanan: On s'est posé la même question au sujet de l'an 2000 et du nouveau millénaire.

La présidente: On vient de me dire qu'à l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, il y a eu une discussion interminable sur 12 p.m. Est-ce que c'est midi ou bien minuit? La discussion a duré plusieurs jours.

Le sénateur Buchanan: On en a parlé dans les journaux; c'était la semaine dernière. Les Néo-écossais sont des gens très intelligents.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur le ministre de nous avoir consacré autant de temps et d'avoir inscrit cette disposition dans le projet de loi. Nous l'apprécions beaucoup.

M. Boudria: Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître, et je vous remercie également d'avance pour l'attention que vous accordez à ce projet de loi.

La présidente: Nous avons maintenant M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, qui est accompagné de Mme Diane Davidson, directrice des Services juridiques, Élections Canada, et de madame Janice Vézina, directrice, Financement des élections. Monsieur Kingsley, je vous en prie.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada: Membres distingués du comité, sénateur Prud'homme, je vous remercie de m'accorder l'occasion de partager avec vous mon point de vue sur le projet de loi C-9 et, avec l'aide de mes collègues, de répondre aux questions que vous pourriez me poser.

Le projet de loi C-9 propose deux types de modifications à la Loi électorale du Canada. Le premier type de changements est d'ordre technique. Il s'agit de modifications qui ont pour objectif de corriger certains détails de la nouvelle Loi électorale du Canada, qui est entrée en vigueur le 1er septembre 2000, soit avant la plus récente élection générale.

J'aimerais particulièrement attirer votre attention sur l'article 18.1 sur la Loi électorale du Canada tel que modifié par le projet de loi C-9 qui exigerait l'agrément du Sénat tout comme celui du comité de la Chambre des communes qui traite habituellement des questions électorales, à toute proposition que je ferais concernant l'utilisation d'un nouveau processus de vote électronique à une élection générale ou partielle ultérieure. Ce changement rejoint ce que j'avais exprimé dans une lettre envoyée à ce comité l'an dernier, dans laquelle j'avais offert de comparaître devant les membres de ce comité pour discuter de toute proposition sur la mise à l'essai d'un processus de vote électronique. Les modifications techniques proposées par le projet

proposed by Bill C-9, such as the one I just described do not raise any concern with my office.

The second type of change goes more to the substance associated with the Canada Elections Act. Bill C-9 would amend the act so that the option of indicating the political affiliations of candidates on the ballot is no longer limited to candidates of registered parties. I will confine my comments to the proposed amendments regarding the indication of political affiliation on ballots because I believe that they raise certain important issues.

This matter of political affiliation of candidates on the ballot was first raised when the Communist Party of Canada led by Miguel Figueroa brought an action in the Ontario Court (General Division) against the Attorney General of Canada, arguing that the requirements for party registration operated to the detriment of small political parties. Mr. Figueroa challenged the constitutionality of the requirement that half of the $1,000 candidate nomination deposit be refunded only if the candidate received 15 per cent of the vote cast in his or her electoral district; the automatic deregistration upon failure to endorse 50 candidates; the requirement that only candidates of registered parties be entitled to have their party's name on the ballot; and the liquidation of the assets of the registered party which failed to nominate 50 candidates. Mr. Figueroa was successful on all issues at first instance.

The Attorney General of Canada appealed this ruling with regard to the 50-candidate threshold to be a registered party, and the issue of having the party affiliation on the ballot. The nomination deposit and the automatic deregistration and liquidation of assets were, in my view, fully addressed in Bill C-2.

On August 16 of last year, the Ontario Court of Appeal rendered its decision and held that the principle of party registration with its benefits confined to parties that nominate at least 50 candidates in a general election was constitutional.

To refresh your memories, the major benefits offered to registered parties are as follows: the right to issue tax receipts; the right to reimbursement of a percentage of election expenses; the right to receive excess funds from candidates; the right to participate fully in the system for allocating broadcast time to parties during peak audience periods at preferential rates; and the right to receive the final lists of electors.

The Court of Appeal agreed that these benefits should be reserved for political parties that demonstrate a certain level of commitment to them. The court further agreed that the condition of supporting 50 candidates is a reasonable yardstick for assessing that level of commitment.

Certain aspects of the court's decision concerning the benefits reserved for parties that have nominated at least 50 candidates are being appealed to the Supreme Court of Canada and, more precisely, the right to issue tax receipts.

de loi C-9 comme celui que je viens de décrire ne soulèvent aucun inquiétude pour mon bureau.

Le deuxième type de changements touche davantage à la teneur de la Loi électorale du Canada. En effet, le projet de loi C-9 modifierait la loi de façon à ce que la possibilité de mentionner l'appartenance politique d'un candidat sur les bulletins de vote ne soit plus limitée aux seuls candidats des partis enregistrés. Je limiterais mes commentaires aux modifications proposées par le projet de loi concernant la mention de l'appartenance politique sur les bulletins de vote parce qu'elles soulèvent, d'après moi, certaines questions importantes.

La question de l'appartenance politique sur le bulletin de vote a été soulevée pour la première fois lorsque le Parti communiste du Canada, dirigé par Miguel Figueroa, a entamé une poursuite devant la Cour de l'Ontario (Division générale) contre le procureur général du Canada prétendant que les exigences régissant l'enregistrement des partis nuisaient aux petits partis politiques. M. Figueroa contestait la constitutionnalité de l'exigence voulant qu'un candidat obtienne 15 p. 100 des votes dans sa circonscription pour avoir droit au remboursement de la moitié du cautionnement de 1 000 $, la radiation automatique du parti qui n'appuie pas 50 candidats, l'exigence voulant que seuls les candidats des partis enregistrés puissent inscrire le nom de leur parti sur le bulletin de vote et la liquidation de l'actif d'un parti enregistré qui ne réussit pas à appuyer 50 candidats. La Cour de première instance a donné raison à M. Figueroa sur toutes ces questions.

Le procureur général en a appelé de la décision de première instance quant à l'exigence de présenter 50 candidats pour être un parti enregistré et à la question de l'appartenance politique sur le bulletin de vote. Le projet de loi C-2 a réglé la question du cautionnement ainsi que celle de la radiation automatique et de la liquidation de l'actif.

Le 16 août 2000, la Cour d'appel de l'Ontario a rendu sa décision. Elle a déterminé que le principe de l'enregistrement des partis, avec ses avantages limités aux partis qui soutiennent au moins 50 candidats à une élection générale, était constitutionnel.

Pour rafraîchir votre mémoire, les avantages importants offerts aux partis enregistrés sont les suivants: le droit d'émettre des reçus d'impôt, le droit au remboursement d'un pourcentage des dépenses électorales, le droit de recevoir le surplus de ses candidats, le droit de participer pleinement au régime de répartition du temps d'émission fourni à des taux préférentiels pendant les heures de grande écoute ainsi que le droit de recevoir les listes électorales définitives.

La Cour d'appel a reconnu que ces avantages devraient être réservés aux partis politiques qui démontrent un certain niveau d'engagement. Elle a convenu de plus que la condition de soutenir 50 candidats est un critère raisonnable pour juger du niveau d'engagement.

Certains aspects de la décision de la Cour qui touchent à la question des avantages réservés aux partis qui ont soutenu au moins 50 candidats, et plus précisément le droit d'émettre des reçus d'impôt, font l'objet d'un appel à la Cour suprême du Canada.

On March 15 of this year, the Supreme Court of Canada granted Mr. Figueroa's application for leave to appeal. Therefore, I do not plan to dwell on that particular issue before this committee. However, the Ontario Court of Appeal considered the possibility of candidates having their political affiliation indicated on the ballot to be a separate issue from those benefits which I have just listed which are granted to registered parties. As a result, the court found the provisions of the Canada Elections Act allowing only candidates of registered parties to indicate their political affiliation on the ballot to be of no force and effect.

According to the Ontario Court of Appeal, reserving the identification of political affiliation for registered parties is an infringement of section 3 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which includes the rights of all electors to vote in full knowledge of the facts. In the court's opinion, the right to vote implies the right to full and complete information necessary to vote in full knowledge of the facts. According to the court, a candidate's political affiliation is not only necessary information for an informed vote, but also basic information for electors.

In referring to the Communist Party of Canada, the court declared, at paragraph 124 of the judgment:

> The CPC is a recognized political party within the common understanding of that concept. It has a leader, officers, a membership, a platform, and it chooses and supports candidates for election. The CPC is prepared to register and thereby to subject itself to the various provisions which regulate the identification of party affiliation on the ballot. By denying candidates of the CPC the right to show their party affiliation on the ballot, the legislation does nothing to avoid confusing or misleading voters. To the contrary, it denies them information which could assist in determining how to cast their ballot. Some, and history suggests only a few, will want to cast their ballot in favour of the candidate because he or she is endorsed by the CPC. Others, and history suggests the vast majority, would never vote for a candidate endorsed by the CPC. In either case, the voter will be assisted in making an informed choice if the candidate's affiliation with the CPC appears on the ballot.

[*Translation*]

As the Ontario Court of Appeal implies, the Communist Party of Canada meets all the legal requirements for recognition as a political party in the true sense of the word. After all, it had a leader, an executive, members and a political platform.

The court chose to leave it up to Parliament to legislate on the issue of when political affiliation should appear on the ballot, given the complexity of the act and the interaction among the various legislative provisions in this area.

However, it is worth noting that the court made its comments with the knowledge that in the 1993 election, the Communist Party of Canada presented only seven candidates and that it did not have any in the 1997 election.

En effet, le 15 mars 2001, la Cour suprême a accordé à M. Figueroa le droit d'interjeter appel. Je ne compte donc pas m'attarder sur cette question-là. La Cour d'appel de l'Ontario a toutefois déterminé que la possibilité pour les candidats de faire inscrire leur appartenance politique sur le bulletin de vote était une question distincte des avantages octroyés aux partis enregistrés. La Cour a ainsi invalidé les dispositions de la Loi électorale du Canada qui limitaient aux seuls candidats des partis enregistrés le droit d'inscrire leur appartenance politique sur le bulletin de vote.

D'après la Cour d'appel de l'Ontario, réserver la mention de l'appartenance politique aux partis enregistrés empiète sur le droit de vote garanti par l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés, qui inclut le droit de tout électeur de voter en connaissance de cause. De l'avis de la Cour, le droit de vote implique le droit à l'information pleine et entière nécessaire pour voter en connaissance de cause. Selon la Cour, l'appartenance politique d'un candidat est non seulement une information nécessaire pour permettre un vote éclairé, il s'agit d'une information fondamentale pour les électeurs.

En parlant du Parti communiste du Canada, la Cour a déclaré ce qui suit, et je cite:

> Le PCC est un parti politique reconnu au sens généralement accepté de ce concept. Il a un chef, des dirigeants, des membres et un programme, et il choisit et parraine des candidats aux élections. Le PCC est prêt à s'enregistrer et, par conséquent, à respecter les diverses dispositions réglementant la mention de l'appartenance politique sur le bulletin de vote. En interdisant aux candidats du PCC d'indiquer leur appartenance politique sur le bulletin de vote, la législation ne fait rien pour éviter d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur. Au contraire, elle les prive d'un renseignement qui pourrait les aider à décider pour qui ils voteront. Certains électeurs, et l'histoire révèle qu'ils sont rares, voudront voter pour un candidat ou une candidate parce que cette personne est soutenue par le PCC. D'autres, et l'histoire suggère qu'il s'agit de la grande majorité, ne voteraient jamais pour un candidat soutenu par le PCC. Dans un cas comme dans l'autre, l'électeur aura plus de facilité à prendre une décision éclairée si l'appartenance politique du candidat au PCC figure sur le bulletin de vote.

[*Français*]

Comme le laisse entendre la Cour d'appel de l'Ontario, le Parti communiste du Canada remplit toutes les exigences juridiques nécessaires pour être reconnu comme parti politique au vrai sens du mot. En effet, cette organisation avait un chef, des dirigeants, des membres et une plate-forme politique.

La Cour a préféré laisser au Parlement le soin de légiférer sur la question de l'appartenance politique sur le bulletin de vote étant donné la complexité de la loi et l'interaction des différentes dispositions législatives touchant cette question.

Cependant, il est intéressant de constater que la Cour a émis ses commentaires en sachant qu'à l'élection générale de 1993, le Parti communiste du Canada n'avait appuyé que sept candidats et aucun à l'élection générale de 1997.

In response to the *Figueroa* ruling, Bill C-9 proposes that any party that meets the requirements that apply to eligible parties and that presents at least 12 confirmed candidates in a general election should be allowed to indicate its name on ballots in subsequent elections. In this way, only the names of parties that have sponsored 12 candidates in the preceding general election could appear on ballots in a by-election. Candidates for a political party created after a general election would therefore not be allowed to indicate their political affiliation on the ballot.

I have already indicated before the Standing Committee on Procedure and House Affairs that I believe a single candidate representing a political party at a by-election should be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, provided the party has fulfilled the requirements of the act.

It follows logically that a single candidate representing a political party at a general election, should also be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, provided the party has fulfilled the requirements of the act. I trust that these observations will be helpful to you.

The observations we have been able to make on how the electoral process worked under the scheme of the new Canada Elections Act during the 37th general election of November 27, 2000, and the consultations we are conducting will allow me to present Parliament, this fall, with recommendations on legislative amendments that are more thorough than those proposed in Bill C-9, amendments that I consider essential to maintaining the fundamental principles of our electoral system.

My colleagues and I will now be pleased to answer your questions.

Senator Fraser: Are you suggesting that we have an amendment?

Mr. Kingsley: I am here to present my point of view and to tell you that to my mind, even if the Ontario Court of Appeal has not ruled on the number and has left this up to Parliament, my advice is that a single candidate should suffice when time comes to include the name of the party on the ballot. To meet this fundamental requirement that the court has identified, namely that the voter has a right to know the political affiliation of the candidate. Whether or not you decide to proceed with an amendment is entirely in your hands, but there's obviously a suggestion implied in what I have told you.

Senator Fraser: You follow the debates in the House of Commons and therefore the logic according to which 12 is a number that is well anchored in our habits or customs in legislation, which makes it a logical number. Why didn't you find those arguments convincing?

Mr. Kingsley: Because to my knowledge, the number 12 only applies in the case of agreements in Parliament concerning the recognition of a party for supplementary funding purposes. These are 12 elected people. Here we are talking about candidates. The court's change applies for a party that has very little chance of

En réponse à la décision rendue dans l'affaire *Figueroa*, le projet de loi C-9 propose d'autoriser chaque parti qui satisfait aux exigences applicables aux partis admissibles, et qui parraine au moins 12 candidats confirmés à une élection générale, à avoir son nom indiqué sur le bulletin de vote aux élections subséquentes. Aussi, seul le nom des partis qui ont parrainé 12 candidats à l'élection générale précédente pourrait figurer sur le bulletin de vote à une élection partielle. Par conséquent, les candidats d'un parti politique créé après une élection générale ne pourraient pas indiquer leur appartenance politique sur le bulletin de vote.

J'ai déjà indiqué devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre que, selon moi, un seul candidat à une élection partielle, représentant un parti politique ayant répondu aux exigences de la loi, devrait être en mesure d'inscrire son appartenance politique sur le bulletin de vote.

Il s'ensuit logiquement qu'un seul candidat à une élection générale représentant un parti politique ayant répondu aux exigences de la loi, devrait également être en mesure de placer son appartenance politique sur le bulletin de vote. J'espère que ces observations vous seront utiles.

Par ailleurs, les observations que nous avons pu faire sur la façon dont fonctionne le processus électoral sous le régime de la nouvelle Loi électorale du Canada lors de la 37e élection générale du 27 novembre 2000, ainsi que les consultations que nous menons me permettront de présenter au Parlement, cet automne, des recommandations en vue de modifications législatives plus en profondeur que celles qui sont suggérées dans le projet de loi C-9 et que d'aucuns jugeront essentielles au maintien des principes fondamentaux de notre système électoral.

Mes collègues et moi serons heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Fraser: Est-ce que vous suggérez que l'on fasse un amendement?

M. Kingsley: Je suis ici pour vous présenter mon point de vue et pour vous dire qu'à mon sens, même si la Cour d'appel de l'Ontario ne s'est pas prononcée sur le nombre et qu'elle a laissé le jugement au Parlement, mon avis est à l'effet qu'un seul candidat devrait suffire lorsque vient le moment de mettre le nom du parti sur le bulletin de vote. Pour répondre à cette exigence fondamentale que la Cour a identifiée, à savoir que l'électeur a le droit de savoir quelle est l'affiliation politique du candidat. Que vous décidiez ou non de procéder par un amendement est entièrement entre vos mains, mais il y a évidemment une suggestion implicite dans ce que je vous dis.

Le sénateur Fraser: Vous avez suivi les discussions de la Chambre des communes et avez donc suivi la logique disant que 12 est un chiffre bien enraciné dans nos habitudes ou coutumes dans la législation, ce qui en fait un chiffre logique. Pourquoi n'avez-vous pas été persuadé par ces arguments?

M. Kingsley: Parce que le chiffre 12, à ma connaissance, ne s'applique que dans le seul cas des ententes au Parlement concernant la reconnaissance d'un parti pour du financement supplémentaire. Ce sont 12 personne élues. On parle ici de candidatures. Le changement de la Cour s'applique pour un parti

electoral success. Therefore, the 12 elected members argument does not even spring to mind.

Why 12 candidacies would be equivalent to 12 elected members, I do not know. In other words, I was never able to make the intellectual link that would allow me to be comfortable with the number 12.

Pursuant to the court's ruling, I felt that one would suffice, especially if we recognize the fact that political parties can be formed very quickly and in accordance with the needs of the voters. We have seen in the history of Canada as well as in more recent history that there can be by-elections at any time and that these political parties would not be allowed to indicate the names of their candidates.

I was also very impressed by the argument presented by the representative of the Christian Heritage Party to our advisory committee on political parties. He said that during the last election, the Christian Heritage Party was not able to identify its candidates with the name of the party because it did not have 50, and that one voter had told the party leader that even if he had recognized that the candidate was the same for the party, he would have voted against this person because he thought that the party name didn't appear because the candidate had changed political affiliation.

You may say we can't pass laws based on a single person. But nevertheless, I was impressed. I ask myself what the other side of the coin was, that is, what damage would it cause to require a single candidacy if we achieve the court's objective to identify the party with which a candidate is affiliated?

Senator Fraser: Supposing the party followed...

Mr. Kingsley: ...everything required under the Canada Elections Act. We are not talking about an informal groups that got together and wanted to have names on the ballot. There are requirements, according to the law: there has to be a leader, that that leader be registered, that there be 100 signatures verified by my office. There has to be an official agent, an auditor and have to submit regular reports and update their files like everyone else.

If these people follow the rule, according to the law, I think that a single candidacy should suffice for the Canadian voter to be aware of the political affiliation of this person.

Moreover, and this is my conclusive point, all the other benefits resulting from the formation of a political party which have some impact on the public coffers are reserved only for parties that field 50 or more candidates. We will see what the Supreme Court says about the number 15, but all those benefits are a separate issue.

The Ontario Court of Appeal has rendered a useful decision in the sense it has allowed us to identify that it is possible to have a certain number for one purpose, under the Elections Act, and another for another purpose under the act. That is a concept I had not thought about and that I find extremely useful, because the scope is not the same. This is why I felt that a single candidacy would suffice.

qui a très peu de chances de succès électoral. L'argument des 12 élus ne me vient donc même pas à l'esprit.

Pourquoi 12 candidatures équivaudraient à 12 élus, je ne le sais pas. En d'autres mots, je n'ai jamais pu faire le lien intellectuel qui me permettrait de me sentir à l'aise avec ce chiffre 12.

C'est en fonction du jugement de la Cour que j'ai pensé qu'un seul suffirait, et surtout en reconnaissance du fait que les partis politiques peuvent se former très rapidement et en fonction des besoins de l'électorat. On l'a vu dans l'histoire du Canada, ainsi que dans l'histoire plus récente, qu'il peut y avoir des élections partielles n'importe quand et que ces formations politiques n'auraient pas le droit d'afficher le nom de leurs candidats.

J'ai aussi été impressionné par l'argument qui a été fait par le représentant du Parti de l'héritage chrétien à notre comité aviseur des partis politiques. Il a dit que lors de la dernière élection, le Parti de l'héritage chrétien n'avait pu identifier ses candidats avec le nom du parti parce qu'il n'en avait pas 50, et qu'un électeur avait dit au chef du parti que même s'il avait reconnu que le candidat était le même pour le parti, cet électeur avait voté contre cette personne car elle pensait qu'elle n'avait plus le nom du parti parce qu'elle avait changé d'affiliation politique.

On ne peut pas faire des lois basées sur une seule personne, me direz-vous. J'ai tout de même été impressionné. Je me suis demandé quel était l'envers de la médaille, à savoir quel serait le dommage de n'exiger qu'une seule candidature si l'on atteint l'objectif de la Cour d'identifier le parti avec lequel un candidat est associé ou une candidate est associée?

Le sénateur Fraser: À supposer que le parti a bien suivi...

M. Kingsley: ...tout ce qui est requis selon la Loi électorale du Canada. On ne parle pas ici d'un groupe informel qui s'est formé et qui voudrait avoir les noms sur le bulletin de vote. Il y a des exigences, selon la loi : il faut qu'il y ait un chef, qu'il se soit inscrit, qu'il y ait 100 signatures vérifiées par mon bureau. Il faut un agent officiel, un vérificateur et qu'ils soumettent des rapports de façon régulière et qu'ils mettent à jour leurs dossiers comme tout le monde.

Si ces gens sont en règle, selon la loi, je me suis dit qu'une seule candidature devrait suffire pour que l'électeur canadien puisse savoir quelle est l'affiliation de cette personne.

De plus, ce qui complète mon raisonnement, c'est que tous les autres bénéfices découlant du fait de former un parti et qui ont une implication pour les deniers publics ne sont réservés que pour les partis qui parrainent 50 candidatures. On verra ce que la Cour suprême dira du nombre 50, mais tous ces bénéfices sont à part.

La Cour d'appel de l'Ontario a rendu un jugement utile en ce sens qu'elle a permis d'identifier qu'il est possible d'avoir un certain nombre pour une fin, sous la Loi électorale, et un autre nombre pour d'autres fins sous la Loi électorale. C'est un concept auquel je n'avais pas pensé et que je trouve fort utile, parce que la portée n'est pas la même. C'est la raison pour laquelle j'ai pensé qu'une seule candidature suffirait.

I also thought about the formation of the Marijuana Party, for example, which formed very rapidly at the federal level and that did manage to field 79 candidates. That party could have started off very slowly through by elections. I felt that whether it's one party or another, a single candidate should suffice for the name to appear on the ballot.

Senator Fraser: I imagine that you presented these arguments before the House of Commons committee?

Mr. Kingsley: Not in as much detail, since I was not questioned about as many details.

Senator Fraser: But you were able to discuss it in some depth?

Mr. Kingsley: I certainly had an opportunity to say what I thought. Members can do whatever they see fit with my advice, as the Senate committee will also do.

Senator Prud'homme: If they understood.

[*English*]

Senator Pearson: I must confess that I find your argument quite persuasive, particularly since the distinction has now been made about expenses. One person is allowed to present himself or herself as an independent. You are allowed to call yourself that, are you not?

Mr. Kingsley: Yes, if you are alone and wish to be alone, you can be called an independent or you can be called nothing. You have a choice.

Senator Pearson: There is nothing that prevents you from putting "independent" on the ballot, so there should be no impediment to indicating the name of the party. As you said, it is information. A voter looking at a list has some idea of who is running, although they may not know what is meant by "Rhinoceros." It is an interesting point. It will still cost those people more than others because they will have to come up with their own down payment, so to speak.

I realize that one of the constraints we have is that the court has only given the government a certain number of months to change this.

The Chairman: It will be quite a few more months.

Senator Pearson: I just want to go on the record as saying that it makes sense to me.

The Chairman: However, if the Chief Electoral Officer, as he has said here in his speech, makes a presentation to Parliament this fall with recommendations on legislative amendments that are more thorough than those proposed in this bill, he may have another chance at the same premise he is putting forward.

Senator Fraser: It would have to be in another session.

The Chairman: It can be part of another bill. His proposal will not have been turned down because it will not yet have been made.

J'ai aussi pensé à la formation du Parti de la marijuana, par exemple, qui s'est formé très rapidement au niveau fédéral et qui a même réussi à parrainer 79 candidatures. Ce parti aurait pu démarrer très lentement avec une élections partielle. Je me suis dit que ce soit ce parti ou un autre, une seule candidature devrait suffire pour que le nom soit sur le bulletin de vote.

Le sénateur Fraser: J'imagine que vous avez fait valoir ces arguments devant le comité de la Chambre des communes?

M. Kingsley: Pas avec autant de détails, parce qu'on ne m'a pas questionné sur autant de détails.

Le sénateur Fraser: Mais vous avez dû approfondir la discussion?

M. Kingsley: J'ai certainement eu l'occasion de dire ce que je pensais. Les députés ont pu en disposer comme ils voulaient, comme le comité du Sénat voudra bien le faire aussi.

Le sénateur Prud'homme: S'ils ont compris.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: Je dois reconnaître que vos arguments me semblent très convaincants, d'autant plus qu'on introduit maintenant une distinction en ce qui concerne les dépenses. Une personne est autorisée à se présenter en tant qu'indépendant; c'est bien ça n'est-ce pas; on peut se désigner soi-même comme un indépendant?

M. Kingsley: Effectivement, si vous êtes seul, si vous préférez être seul, vous pouvez être désigné indépendant ou encore n'avoir aucune désignation. Vous avez le choix.

Le sénateur Pearson: Rien ne vous empêche d'inscrire sur le bulletin de vote la mention «indépendant», et par conséquent, rien n'empêcherait d'indiquer le nom d'un parti. Comme vous le dites, c'est une simple information. L'électeur qui consulte la liste possède un détail supplémentaire, même s'il ne sait pas forcément ce que veut dire «Rhinocéros». C'est un argument intéressant. Cela n'empêchera pas que les frais de ces gens-là seront plus élevés puisqu'ils devront payer eux-mêmes leur acompte, si je peux m'exprimer ainsi.

Une des contraintes, c'est que le tribunal a accordé quelques mois seulement au gouvernement pour changer cela.

La présidente: Une assez longue période.

Le sénateur Pearson: Je tiens à dire que cela me semble logique.

La présidente: Toutefois, si cet automne le directeur général des élections présente des recommandations au Parlement, comme il vient de nous l'annoncer, s'il suggère des amendements législatifs qui vont plus loin que les dispositions de ce projet de loi, il aura peut-être une autre occasion de faire valoir ses arguments.

Le sénateur Fraser: Faudrait que ce soit une législature différente.

La présidente: Cela pourrait figurer dans un autre projet de loi. Ces suggestions n'auront pas été rejetées puisqu'elles n'auront pas été faites.

Senator Fraser: I was particularly struck by the argument of negative information. Who would ever in their wildest dreams wish to vote for a person from the Marijuana Party, or whatever? These are substantive issues.

Senator Atkins: I agree with Mr. Peirce. There is an assumption here that identifying the party is a plus. It may very well not be. I see no harm in you proposing this in whatever amendments you bring forward in the fall.

The only other comment I would make is that it is too bad that, when talking about rights and benefits, there is no way of dealing with the debate argument. I have been in 38 election campaigns in my career, and I know that that is the biggest issue a candidate deals with in preparation for a campaign.

Mr. Kingsley: I am not following you.

Senator Moore: He is referring to leaders' debates.

The Chairman: We should define debate issues.

Mr. Kingsley: There will be no recommendations in my report on leaders' debates.

Senator Prud'homme: I would refer to page 11 of the English text and page 12 of the French text. They are not the same. I would like to know which one is correct. Is it the English or the French?

[*Translation*]

Mr. Kingsley: I only have my text in both official languages. We will therefore wait to have the text in each of the two languages. We gave everything we had to the clerk of the committee and I only have one version.

Senator Prud'homme: There is no problem, you will see it right away, in English and in French. I do not know which one is official.

Mr. Kingsley: The word "by-election" is missing in the French.

Senator Prud'homme: I would like to make a suggestion. Senator Atkins, who has a great deal of experience in election organizing, said that he had listened carefully to the statements made by Ms. Pearson, who had correctly understood the spirit of what Mr. Kingsley told us.

[*English*]

You know what I said earlier. Fifty candidates was the minimum. I went further. The law should be 50 candidates in at least three provinces. This may sound tough for some to be a recognized party and to receive money. You would need to find 50 candidates in at least three provinces. However, I have lost that argument. The Péquistes were happy that I lost, but I did not necessarily have them in mind.

You do not want to amend, as we have heard. If there were a majority of the same opinion as Mr. Pearson, I would join that group. However, the committee can express its opinion. We have good drafters. We would let the Senate know about the views expressed by Mr. Kingsley and, in our report, we could explain our reasoning and mention our expectations for the future. That would show the House of Commons that we went through the bill

Le sénateur Fraser: L'argument relatif aux informations négatives m'a particulièrement frappée. Qui pourrait jamais avoir envie de voter par un candidat du Parti marijuana, ou quelque chose de ce genre? Il y a des considérations de fond.

Le sénateur Atkins: Je suis d'accord avec M. Peirce. On suppose que l'identité du parti est un avantage. Cela pourrait ne pas être le cas. Je ne vois aucun inconvénient à ce que vos proposiez ces amendements à l'automne.

J'ajouterais seulement une autre chose, je déplore qu'il soit impossible d'utiliser l'argument du débat quand on parle de droits et d'avantages. Au cours de ma carrière, j'ai vu 38 campagnes électorales, et je sais que pour un candidat la plus grosse affaire, ce sont les préparatifs pour la campagne.

M. Kingsley: Je ne vous suis pas vraiment.

Le sénateur Moore: Il fait allusion aux débats de chefs.

La présidente: Il faudrait définir les questions relatives aux débats.

M. Kingsley: Mon rapport ne contiendra aucune recommandation sur les débats de chefs.

Le sénateur Prud'homme: J'aimerais vous référer à la page 11 du texte anglais et 12 du texte français. Les textes ne concordent pas et j'aimerais savoir lequel est le bon, l'anglais ou le français?

[*Français*]

M. Kingsley: Je n'ai que mon texte dans les deux langues officielles. Nous attendons donc d'avoir les textes dans chacune des deux langues. Nous avons tout donné au greffier du comité et je n'ai qu'une seule version.

Le sénateur Prud'homme: Il n'y a pas de problèmes, vous allez le voir tout de suite, en anglais et en français. Je ne sais pas laquelle est officielle.

M. Kingsley: Il manque le mot «by-election» en français.

Le sénateur Prud'homme: Je ferai une suggestion. Le sénateur Atkins qui a beaucoup d'expérience en organisation électorale a dit qu'il avait bien écouté les propos de Mme Pearson, qui a bien compris l'esprit de ce que nous a dit M. Kingsley.

[*Traduction*]

Vous vous souvenez de ce que j'ai dit tout à l'heure, 50 candidats minimum. Je suis même allé plus loin. D'après la loi, il faut 50 candidats dans trois provinces au moins. Certains penseront que cette exigence pour devenir un parti reconnu et pour recevoir de l'argent est trop sévère. Il faudrait trouver 50 candidats dans trois provinces au moins. Toutefois, c'est un argument que je n'ai pas gagné. Les péquistes s'en sont félicités, je ne pensais pas forcément à eux.

Comme nous l'avons entendu, vous ne voulez pas apporter de modifications. Si la majorité des gens partageaient l'opinion de M. Pearson, je me joindrais à eux. Toutefois, le comité peut toujours exprimer son opinion. Nous avons de bons rédacteurs. Nous pouvons expliquer au Sénat en quoi consiste l'opinion de M. Kingsley et, dans notre rapport, nous pourrions donner des explications et mentionner comment nous voyons la situation

thoroughly, but that we did not want to impose a burden on them by amending it, as we could have done.

By the time the Senate completes third reading of this bill, the House may have adjourned, and they would take any proposed amendment as a slight.

Mr. Chairman, I would ask for consultation with your able staff. I do not think there is anything wrong in doing that.

The Chairman: I am conferring. I am following through on your reasoning. We can attach observations as well.

[*Translation*]

I think that we can recommend that the House pass the bill without amendment, but with suggestions, and this should be done not necessarily as part of a speech but in the report to the House.

[*English*]

The Chairman: I would suggest that we offer observations rather than recommendations.

Senator Prud'homme: I would prefer to use the term "recommendations," but I will not insist. If it is included as part of the report, the committee can do what it sees fit.

The Chairman: We can deal with this in our clause-by-clause consideration of this bill next week. I think Mr. Kingsley is quite aware that he has been persuasive. He is also aware that he has another kick at this can in the fall.

Senator Prud'homme: The 36 days are in the mill, so perhaps we will have time to discuss that this summer before your full report. The 36 days was intentional because of the revision. Time is needed for the revision.

Canadians seem to prefer to register on the day of the election, therefore bypassing all the revision offices. Do you think that it would be fair and possible to run a 30-day election in the future?

Mr. Kingsley: I should like to wait until the next general election is finished and we have improved the register of electors before formulating a view on that. I will be formulating views on what I think should be happening with polling day registration and about how we can tighten up that process somewhat.

Senator Prud'homme: I read your report. I went to court many times representing Liberal Party, and I won on the redistribution. I am not arguing against you.

We now have a census. The census will open up avenues for commissions.

You sent us a very good calendar, but I did not see the earliest possible date for an election.

Mr. Kingsley: July 1, 2004 is the earliest that an election could be called to have the effects of redistribution.

future. Cela montrerait à la Chambre des communes que nous avons étudié le projet de loi de façon exhaustive, mais que nous avons choisi de ne pas leur imposer un fardeau supplémentaire en apportant des modifications, comme nous aurions parfaitement pu le faire.

Le temps que le Sénat termine la troisième lecture de ce projet de loi, la Chambre aura ajourné et nous considérons toute proposition d'amendement comme une insulte.

Madame la présidente, je souhaite qu'il y ait des consultations avec vos éminents collaborateurs. Je ne vois pas de mal à cela.

La présidente: Je confère. Je suis votre raisonnement. Nous pouvons annexer les remarques aussi.

[*Français*]

Je pense que nous pouvons recommander à la Chambre d'adopter le projet de loi sans amendement, mais avec des suggestions, et ce pas nécessairement à l'intérieur d'un discours mais dans le rapport à la Chambre.

[*Traduction*]

La présidente: Je vous propose de présenter des remarques plutôt que des recommandations.

Le sénateur Prud'homme: Je préférerais le terme «recommandations», mais je n'insisterai pas. Si c'est inclus dans le rapport, le comité en fera ce qu'il jugera bon.

La présidente: Nous verrons cela lors de l'étude article par article du projet de loi la semaine prochaine. Je pense que M. Kingsley se rend bien compte de ce qu'il a été persuasif. Il sait aussi qu'il pourra revenir à la charge cet automne.

Le sénateur Prud'homme: Les 36 jours sont prévus, donc nous aurons peut-être le temps d'en discuter cet été avant la rédaction de votre rapport complet. Les 36 jours ont été délibérément voulus à cause de la révision. Il faut du temps pour cette révision.

Les Canadiens semblent préférer s'inscrire le jour des élections, et contourner ainsi tous les bureaux de révision. Pensez-vous qu'il serait équitable et possible d'avoir des élections dans les 30 jours à l'avenir?

M. Kingsley: J'aimerais attendre que les prochaines élections générales soient terminées et que nous ayons amélioré le registre des électeurs avant de me prononcer à ce sujet. Je formulerai mon point de vue sur la question de l'inscription le jour du scrutin et les moyens de resserrer éventuellement cette procédure.

Le sénateur Prud'homme: J'ai lu votre rapport. Je suis allé devant les tribunaux plusieurs fois en tant que représentant du Parti libéral, et j'ai gagné sur la question du redécoupage. Je ne vous critique pas.

Nous avons maintenant un recensement, qui va ouvrir la porte à des commissions.

Vous nous avez envoyé un excellent calendrier, mais je n'ai pas vu de première date possible pour les élections.

M. Kingsley: Le 1er juillet 2004 serait la première date possible pour des élections tenant compte des effets du redécoupage.

Senator Prud'homme: All the returning officers would have been appointed and instructed.

The Chairman: That is, with no hic-ups in the process.

Mr. Kingsley: If there were no delays by any of the bodies authorized to request delays, that would be the earliest date.

With respect to returning officers, I cannot guarantee that they will be appointed in time. I have nothing to do with that. It would be entirely up to the Governor-in-Council to act on that front. I must assume that they would be in place because they have only 90 days to do something about that, but that is a possibility.

Senator Prud'homme: Sir, in your experience, even though the earliest date for an election would be 2004, it is unlikely. In the last 40 years, it has always taken seven or nine years. We always thought it would apply to the next election, but it was always the election after.

The Chairman: Things always take more time than you think they will.

Mr. Kingsley: There has always been a suspension of the law to this point. The calendar that I sent to you does not take into account the possibility of suspension. It only addressed the issue of any requested delays. I am saying, "if no delays are requested by any of the bodies authorized to do so." None were requested the last time, so it is a plausible scenario, which is what I tried to address in the calendar that I sent you. However, I also though that it was very important for all of Canada to know that, for the effects of redistribution to take place, the next election would have to take place after July 1, 2004.

The Chairman: You were setting up the boundary posts in advance.

Mr. Kingsley: That is one of the jobs of the Chief Electoral Officer.

Senator Fraser: Since I was the one who first started delving into this matter of party affiliation on the ballot, I would like to put on the record my understanding of the Senate's philosophy in general, and certainly my philosophy on these matters.

I am — and I think we are — extremely reluctant to amend an electoral provision in substance if it has already been approved by the House of Commons. We do not do that lightly around here. A general exception would be if a provision was just so badly drafted that it made no sense, or if it contained some grievous infringement of human rights.

I have not really thought through this argument. I have been trying to go through the *Figueroa* decision from the Ontario Court of Appeal while I have been listening. It occurs to me, though, that the case before us is almost at that point. However, again, my preference would always be, on a matter of substance affecting elections, to let the Commons tackle this in proper form, if that is at all possible.

I noted with much interest the exchange between yourself and Senator Prud'homme. This issue is a puzzlement.

Le sénateur Prud'homme: Et tous les directeurs du scrutin seraient nommés et formés.

La présidente: Si tout va bien.

M. Kingsley: Si aucun des organismes autorisés à le faire ne demande un report, ce serait la première date possible.

Je ne peux pas vous garantir que tous les directeurs du scrutin seront nommés à temps. Ce n'est pas de mon ressort. Cela relève entièrement du gouverneur en conseil. J'imagine qu'ils seraient nommés, car il n'y aurait que 90 jours pour le faire, mais c'est une possibilité.

Le sénateur Prud'homme: D'après votre expérience, même si la première date possible est en 2004, c'est peu plausible. Au cours des 40 dernières années, il a toujours fallu sept ou neuf ans. Nous avons toujours pensé que cela s'appliquerait à la prochaine élection, mais cela a toujours été l'élection suivante.

La présidente: Les choses prennent toujours plus de temps qu'on ne le pense.

M. Kingsley: Il y a toujours eu une suspension de la loi jusqu'ici. Le calendrier que je vous ai envoyé ne tient pas compte de la possibilité d'une suspension. Il ne porte que sur la question des demandes de délai. J'ai bien dit: «si aucun des organismes autorisés à le faire ne demande de délai». On n'en a pas demandé la dernière fois, donc c'est un scénario plausible, et c'est ce que j'ai essayé de vous présenter dans le calendrier que je vous ai envoyé. J'ai cependant estimé qu'il était important que tous les Canadiens sachent que, pour que le redécoupage puisse prendre effet, les prochaines élections ne devraient pas avoir lieu avant le 1er juillet 2004.

La présidente: Vous avez posé les jalons à l'avance.

M. Kingsley: C'est une des fonctions du directeur général des élections.

Le sénateur Fraser: Puisque j'ai été la première à soulever cette question de l'appartenance politique sur le bulletin de vote, j'aimerais énoncer officiellement la façon dont je comprends la philosophie du Sénat en général, et en tout cas dont je conçois la mienne sur ces questions.

Je suis très réticente — et je crois que nous le sommes tous — à modifier une disposition électorale en profondeur si elle a déjà été approuvée par la Chambre des communes. Nous ne faisons pas ce genre de chose à la légère. L'exception, ce serait le cas où une disposition aurait été tellement mal rédigée qu'elle n'aurait aucun sens où qu'elle enfreindrait de façon flagrante les droits de la personne.

Je n'ai pas vraiment réfléchi à fond sur cette question. J'ai essayé de parcourir la décision *Figueroa* de la Cour d'appel de l'Ontario tout en écoutant. Il me semble cependant que nous en sommes pratiquement au même point avec cette affaire-ci. Toutefois, je le répète, je préférerais toujours laisser la Chambre des communes régler correctement dans toute la mesure du possible les problèmes de fond concernant les élections.

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt l'échange entre vous-même et le sénateur Prud'homme. Cette question me sidère.

Senator Prud'homme: Just for the record, that is the beauty of being civilized. I take the ultimately opposite position to Senator Fraser for one reason. I sat 30 years in the House of Commons and went through so many redistributions. I have in my office a list of all the different districts in which I ran.

Just to make a more exciting finish to the day, I believe that the last people who should have anything to say about redistribution or about electoral acts are those people who are elected, because they have a direct vested interest in how the law will function. I would have always thought that this should be reserved for the Senate because senators do not have to face election. It could be a very good debate.

The Chairman: So sayeth Senator Prud'homme who has fought these battles and won them so many times.

Senator Prud'homme: We have in the past delayed changes to the electoral maps which could have taken place earlier because members of the House of Commons were going around saying, "You are touching my district." There is no such thing as "my district." The law on redistribution should be allowed to follow its course.

The Senate, in its wisdom, says the law must follow its course, and the election was called, if I remember correctly, according to the new law. You can correct me if I am wrong.

Mr. Kingsley: Changes were not done in time for the 1993 general election. They were done in time for the 1997 general election, but barely.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us at this late hour.

Tomorrow, we will meet on three bills. Bill S-27 and Bill S-28 will involve witnesses and clause-by-clause consideration.Then we will resume our study of Bill C-9, to amend the Electoral Act.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 31, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, with leave of the Senate and notwithstanding rule 115, to which was referred Bill S-27, to authorize the Imperial Life Assurance Company of Canada to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec; and Bill S-28, to authorize Certas Direct Insurance Company to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec, met this day at 10:05 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bills.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

Le sénateur Prud'homme: Disons pour mémoire que c'est toute la beauté d'un monde civilisé. Je prends une position radicalement opposée à celle du sénateur Fraser pour une raison. J'ai siégé pendant 30 ans à la Chambre des communes et j'ai assisté à d'innombrables redécoupages. J'ai dans mon bureau une liste de tous les districts où je me suis présenté.

Pour avoir une fin de journée un peu plus excitante, je dirais que j'estime que les derniers à avoir leur mot à dire sur le redécoupage ou sur les lois électorales, ce sont précisément les gens qui sont élus, parce qu'ils sont directement intéressés au fonctionnement de la loi. Je me suis toujours dit que cela devrait être réservé au Sénat parce que les sénateurs ne sont pas élus. Cela pourrait être un excellent débat.

La présidente: Dixit le sénateur Prud'homme qui livra ses combats et les remporta maintes et maintes fois.

Le sénateur Prud'homme: Nous avons jadis reporté des redécoupages électoraux qui auraient pu avoir lieu plus tôt parce qu'il y avait des députés qui hurlaient: «Vous allez changer ma circonscription». Il n'y a pas de «ma circonscription» qui tienne. Le remaniement doit suivre son cours.

Le Sénat, dans sa sagesse, dit que la loi doit suivre son cours et les élections ont été déclenchées, si je me souviens bien, conformément à la nouvelle loi. Vous me corrigerez si je me trompe.

M. Kingsley: Les changements n'ont pas été réalisés à temps pour les élections générales de 1993. Ils l'ont été tout juste pour les élections générales de 1997.

La présidente: Merci beaucoup d'être venu comparaître ici à cette heure tardive.

Demain, nous examinerons trois projets de loi. Pour les projets de loi S-27 et S-28, nous aurons des témoins et nous passerons à l'examen article par article. Ensuite, nous reprendrons notre examen du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 31 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, avec la permission du Sénat et nonobstant l'article 115 du Règlement, auquel a été renvoyé le projet de loi S-27, Loi autorisant L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec; et le projet de loi S-28, Loi autorisant Certas direct, compagnie d'assurance à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec, se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, pour étudier ces projets de loi article par article.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. Today, we are met to hear witnesses on two bills. Since we have the same witnesses before us on both bills, I suggest that we hear the evidence from our witnesses at once and then proceed with our questions, if that is all right with the senators. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We have with us Mr. Rousseau and Ms Dion of Desjardins-Laurentienne Financial Corporate. Please proceed.

Mr. Pierre Rousseau, Consultant, former Senior Vice-President, Corporate Development, Desjardins-Laurentienne Financial Corporate: Honourable senators, thank you for your time and the consideration you are giving to our private bills. We appreciate that you had to rearrange your schedule to permit us to present our private bills in the best interests of hundreds of thousands of policyholders of both insurance companies.

I will be presenting the first draft bill in the French language and the second one in the English language. First, I will deal with Bill S-27.

[*Translation*]

This draft legislation is being tabled in order to authorize The Imperial Life Assurance Company of Canada, a federal chartered company that was incorporated under an act of the Parliament of Canada in 1896, to be continued as a Quebec chartered company under An Act respecting insurance (Quebec), so it can be merged with its sister company, Desjardins-Laurentian Life Assurance Company. The adoption of a private bill by Parliament is required since the Insurance Companies Act (Canada) does not currently contain any provision allowing Imperial Life to be continued as a provincial chartered insurance company.

The Department of Finance does not intend to amend the federal legislation at this time. Consequently, before it can be merged with Desjardins-Laurentian Life Assurance, Imperial Life must be continued as a Quebec chartered insurance company. The new insurance company resulting from the amalgamation will be under the supervision of the Inspector General of Financial Institutions (Quebec), which exercises the same duties with respect to provincial chartered insurance companies that are exercised by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (Canada) with respect to federal chartered insurance companies.

The decision to amalgamate these two insurance companies was made in view of the numerous advantages that the merger represents for policy holders.

The Imperial Life Assurance Company of Canada was founded under a federal act in 1896. Following various transactions which took place as of 1968, Imperial Life became a subsidiary of the Mouvement Desjardins in 1993.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Aujourd'hui, nous sommes réunis pour entendre des témoins à propos de deux projets de loi. Étant donné que nous avons les mêmes témoins dans les deux cas, je propose que nous les écoutions immédiatement et que nous passions ensuite aux questions. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Nous avons avec nous M. Rousseau et Mme Dion, de la Corporation financière Desjardins-Laurentienne. Veuillez commencer.

M. Pierre Rousseau, consultant, ancien vice-président, développement corporatif, Corporation financière Desjardins-Laurentienne: Honorables sénateurs, je vous remercie pour le temps que vous nous accordez et pour l'attention que vous portez à nos projets de loi d'intérêt privé. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir modifié votre horaire afin de nous permettre de présenter nos mesures législatives élaborées dans l'intérêt supérieur des centaines de milliers de détenteurs de polices d'assurance des deux compagnies.

Je vais présenter le premier projet de loi en français et le second en anglais. Je vais commencer par le projet de loi S-27.

[*Français*]

Le dépôt du présent projet de loi vise à autoriser l'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie, une compagnie à charte fédérale incorporée par une loi du Parlement du Canada en 1896 à continuer ses activités en tant que société d'assurance provinciale en vertu de la Loi sur les assurances du Québec, en vue de sa fusion avec une société soeur, l'Assurance vie Desjardins-Laurentienne. L'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé est requise parce que la Loi sur les assurances du Canada ne contient absolument aucune déposition qui permet à l'Impériale de continuer ses activités comme compagnie à charte provinciale.

Or, il n'est pas dans les intentions du ministère des Finances du Canada de modifier la législation fédérale en ce moment. Par conséquent, la continuation de l'Impériale comme société à charte du Québec est la condition préalable à cette fusion avec l'Assurance vie Desjardins-Laurentienne. La nouvelle compagnie qui résultera de la fusion relèvera de l'inspecteur général des institutions financières du Québec. Cet organisme exerce pour les sociétés à charte provinciale, les mêmes fonctions que le surintendant des institutions financières du Canada pour les compagnies à charte fédérale.

La décision de fusionner ces deux sociétés d'assurance a été prise en raison des nombreux avantages que la fusion comporte pour les assurés.

La Compagnie d'assurance-vie L'Impériale a été créée par loi fédérale en 1896. À la suite des diverses transactions effectuées à partir de 1968, L'Impériale est devenue, depuis 1993, une filiale du Mouvement Desjardins.

Imperial Life operates across Canada and in the Bahamas and it also holds a business portfolio in Hong Kong. Despite its good reputation in Canada, Imperial Life is a small player. With an annual premium volume of just under $500 million, Imperial Life is well behind the large insurance companies, whose premium volumes are between $1 billion and $3.6 billion. It will become increasingly difficult for Imperial Life to compete with these major Canadian insurance companies and foreign companies active in the market.

Moreover, Desjardins-Laurentian Life Assurance Company resulted from the amalgamation of Desjardins Life Assurance and Laurentian Life in 1994. DLLA is a very secure company that is licensed to do business in all Canadian provinces. Most of its business is conducted in Quebec, where it ranks number one in terms of written premiums, with close to a 16 per cent market share.

DLLA and Imperial Life, both subsidiaries of Desjardins, have been operating under a joint structure for the past three years: they have the same products, systems and services and share the same management. Consequently, from a business perspective, the legal amalgamation is the logical evolution of the process to regroup the two companies.

By merging, Imperial Life and DLLA will form a new company that will be better positioned to compete with the major insurance companies operating in Canada.

Based on last year's financial results of both companies, the new company will have total assets under management of $13.4 billion and an annual premium volume of around $1.5 billion, namely three times that of Imperial Life, and therefore closer to the premium volumes of larger Canadian insurance companies.

The new company, which will have a more solid base, will be better equipped to grow. Stronger, bigger, more financially secure and better capitalized, it will continue to operate across Canada and in the Bahamas.

Finally, this amalgamation will give rise to a new player that will rank 7th in the insurance industry in Canada and thus become more competitive. However, the most important point of this merger project is that, above all, it is in the best interests of policy holders. In fact, the insurance coverage will be better protected since the insurer will be bigger, more secure and better capitalized. Participating policy holders will also preserve their right to receive dividends. Following the merger of Imperial Life and DLLA, the participating fund will be larger and therefore less subject to fluctuations.

Since the operating structure will not change after the merger, there will be no impact on customer service or on day-to-day operations. Regarding Imperial Life and DLLA employees, the merger will not result in any job losses or office closings. Since both companies already share the same management, services and systems, the merger will have no impact on jobs, given that there will not be any structural changes.

L'Impériale est une compagnie active dans l'ensemble du Canada et aux Bahamas. Elle détient en outre un portefeuille d'affaires à Hong Kong. Bien qu'elle jouisse d'une bonne notoriété au Canada, L'Impériale est un joueur de petite taille avec un volume de primes légèrement inférieur à 500 millions de dollars. L'Impérial se situe bien en deçà des grandes sociétés d'assurance dont le volume varie entre un milliard et 3,6 milliards. Il lui sera encore plus difficile dans l'avenir de faire concurrence à la fois à ces grandes sociétés d'assurance canadiennes et aux entreprises étrangères présentes maintenant au Canada.

Par ailleurs, l'Assurance vie Desjardins-Laurentienne résulte de la fusion, en 1994, de l'Assurance-vie Desjardins et de la Laurentienne Vie. L'AVDL est une compagnie très solide qui détient en outre des permis d'exercice dans toutes les provinces canadiennes. Surtout présente au Québec, elle y occupe le premier rang pour ce qui est des primes souscrites avec près de 16 p. 100 du marché.

L'AVDL et l'Impériale, toutes deux filiales de Desjardins, ont déjà une structure commune depuis trois ans. Elles ont les mêmes produits, les mêmes systèmes, des services communs et une direction commune. Par conséquent, sur le strict plan des affaires, la fusion juridique est une suite tout à fait logique du processus de rapprochement des deux compagnies.

En se regroupant, l'Impériale et l'AVDL formeront une nouvelle compagnie qui sera en meilleure position concurrentielle pour faire face aux grandes sociétés d'assurance présentes au Canada.

Sur la base des résultats financiers des deux compagnies l'an dernier, la nouvelle société aura un actif total de sous gestion de 13,4 milliards de dollars et un volume annuel de primes d'environ 1,5 milliards de dollars, soit trois fois plus que celui de L'Impériale et donc, davantage représentatif des volumes rapportés par les compagnies canadiennes de plus grande taille.

La nouvelle compagnie, qui reposera sur des assises plus solides, sera mieux outillée pour croître. Plus forte, de plus grande envergure, plus solide financièrement et mieux capitalisée, elle poursuivra ses activités au Canada et aux Bahamas.

Enfin, cette fusion donnera naissance à un nouveau joueur qui se classera au septième rang de l'industrie canadienne de l'assurance, qui deviendra ainsi plus concurrentielle. Mais le point le plus important de ce projet de fusion, c'est qu'il est surtout dans l'intérêt des assurés. En effet, la couverture d'assurance sera renforcée puisque l'assureur sera de plus grande taille, plus solide et mieux capitalisé. Les assurés participants conserveront en outre leur droit de recevoir des participations. Suite à la fusion de L'Impériale et de l'AVDL, le fonds de participation sera plus important et, par conséquent, moins sujet aux fluctuations.

Compte tenu que la structure opérationnelle demeure inchangée, la fusion ne pourra avoir d'effets négatifs sur le service à la clientèle ni sur les activités quotidiennes. Quant aux employés des deux compagnies, que ce soit à L'Impériale ou à l'AVDL, la fusion n'entraînera ni abolition de postes ni fermeture de bureaux. Étant donné que les deux sociétés partagent déjà une direction commune, des services communs et les mêmes systèmes, l'effet

In conclusion, from a business perspective and in terms of policy holder protection and the maintaining of jobs, the merger project represents a promising solution for both Imperial Life and its sister company, Desjardins-Laurentian Life Assurance. The project already has the support of the regulatory bodies, an independent actuary and the participating policy holders of Imperial Life. The Office of the Superintendent of Financial Institutions (Canada), which currently governs Imperial Life, has been involved in the process from the start and is favourable to the merger of Imperial Life and DLLA. The merger is also supported by the independent actuary who has been retained by both companies to examine the impact of amalgamation on policy holders. He found the following in his report and I quote:

> Overall, the proposed merger is in the best interests of policy holders and of shareholders in the two companies.

Lastly, the merger of the two companies has been approved by Imperial policy holders. The approximately 100,000 company policy holders were consulted as required in early April by means of a mailing which included an information circular, a simplified brochure and a ballot. The response was overwhelming. As announced at the special general meeting of Imperial held in Toronto on May 11, over 90 per cent of policy holders voted in favour of the proposed merger. This clear result is undoubtedly a sound argument for moving ahead with amalgamation.

Clearly, it is in the interest of Imperial and of policy holders themselves that this bill be adopted by this Chamber.

[*English*]

With your permission, Madam Chairman, I will now deal with Bill S-28.

The aim in tabling this draft private bill is to authorize Certas Direct Insurance Company, a federally chartered company, to continue its operations as a provincial insurance company under an act respecting insurance in Quebec, so that it can be merged with its sister company, les Assurances générales des Caisses Desjardins inc., AGCD.

The decision to merge these two insurance companies is part of a corporate reorganization and was taken to maximize, within the same group of companies, the financial advantages specific to each of them, the ultimate objective being to grow the business outside Quebec. This type of administrative reorganization is usual in large financial groups. This reorganization specifically requires that a draft private bill be presented since we are dealing with companies that are governed by different jurisdictions. Otherwise the Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI, would itself have approved this restructuring.

de la fusion sur les emplois sera de fait nul puisque la structure commune demeurera.

En conclusion, que ce soit sous l'angle des affaires, de la protection des assurés ou du maintien des emplois, le projet de fusion s'avère une solution d'avenir pour L'Impériale tout comme pour sa société soeur, l'Assurance vie Desjardins-Laurentienne. Permettez-moi d'ailleurs de souligner que le projet a déjà reçu l'appui des autorités réglementaires, d'un expert actuaire indépendant ainsi que des assurés participants de L'Impériale. Le surintendant des institutions financières du Canada, de qui relève actuellement L'Impériale, a été associé dès le début au processus et s'est montré favorable au projet de fusion de L'Impériale et de l'AVDL. Il en est de même de l'actuaire indépendant mandaté par les deux compagnies pour se prononcer sur l'impact de la fusion sur les assurés. Il conclu dans son rapport, et je cite:

> Dans l'ensemble, la fusion proposée est dans le meilleur intérêt des diffuseurs de polices et des actionnaires des deux sociétés.

Enfin, la fusion des deux sociétés a reçu l'approbation des assurés participants de L'Impériale. Les quelque 100 000 assurés participants de L'Impériale ont en effet été consultés selon la procédure requise au début d'avril par le biais d'un envoi postal comprenant une circulaire d'information, une brochure simplifiée et un bulletin de vote. Leur réponse a été des plus significatives. Comme il a été annoncé à l'occasion de l'assemblée générale extraordinaire de L'Impériale, tenue le 11 mai à Toronto, au-delà de 90 p. 100 des assurés qui se sont prononcés se sont dits en faveur du projet de regroupement. Cet assentiment sans équivoque des assurés est sans aucun doute un argument de taille qui ne peut que militer en faveur de la poursuite du processus de fusion.

Il est certainement dans l'intérêt de l'Impériale et, par conséquent, des assurés eux-mêmes, que le projet de loi soit approuvé par cette Chambre.

[*Traduction*]

Avec votre permission, madame la présidente, je vais passer au projet de loi S-28.

Le dépôt du présent projet de loi vise à autoriser Certas direct, compagnie d'assurance, une compagnie à charte fédérale, à continuer ses activités en tant que société d'assurance de régime provincial en vertu de la Loi sur les assurances du Québec, en vue de sa fusion avec sa société soeur, les Assurances générales des Caisses Desjardins inc., AGCD.

La fusion de ces deux sociétés d'assurance s'inscrit dans le cadre d'une réorganisation qui vise à maximiser les avantages financiers propres à chaque compagnie d'un même groupe, l'objectif étant de prendre de l'expansion à l'extérieur du Québec. Ce type de réorganisation administrative est courante au sein des grands groupes financiers. Cette réorganisation nécessite la présentation d'un projet de loi d'intérêt privé, car les sociétés concernées relèvent de compétences différentes. Si ce n'avait pas été le cas, le Bureau du surintendant des institutions financières aurait approuvé de son propre chef cette restructuration.

The Insurance Companies Act presently contains no provision which would allow an insurance company that is incorporated under the act to continue its operations as a provincially chartered company. The Office of the Superintendent of Financial Institutions, to which Certas Direct currently reports directly, has been involved in the process from the outset and is favourable to the proposed mergers of Certas and AGCD.

Certas Insurance Company was created in 1993 under the name CIBC General Insurance Company Limited as a subsidiary of CIBC. On August 31, 2000, the La Société de portefeuille du Groupe Desjardins assurance générales, a subsidiary of du Mouvement Desjardins, acquired CIBC general insurance companies, namely, the Personal Insurance Company of Canada and CIBC General Insurance Company Limited, whose corporate name was subsequently changed to Certas Direct.

Certas is a fairly young company which has posted substantial operating losses over the past years. Therefore, its operations need to be restructured to promote its future development. At the end of the 2000 financial year it reported $120 million in gross premiums written while it had accumulated tax losses of over $100 million.

Moreover, les Assurances générales des Caisses Desjardins is a corporation, incorporated under an act respecting insurance in Quebec, which wrote more than $451 million in gross premiums in 2000. AGCD is a very sound company with a solid track record of recurring profits for several years.

As part of the reorganization a new federally incorporated company, the new Certas, would be created to carry on the activities of the former Certas outside Quebec. This new federal company would write new insurance business and the old Certas would transfer all of its current operations to it. The new federally chartered Certas would offer the same products and services. The old Certas would be stripped of its current business, which would be transferred to the new Certas, but it would maintain the portfolio in run-off and would be continued as a provincially chartered company and merged with AGCD.

The proposed merger also benefits the policyholders. Enforced policies and future policyholders will be transferred to the new federal company which will be supported by new capital and market-specific growth strategies. Consequently, the interests of the policyholders will be protected and the merger will not affect customer service or daily operations. No positions will be abolished and no offices will be closed.

In conclusion, the proposed merger is a promising solution for Certas Direct from a business standpoint, as well as in terms of protecting policyholders and maintaining jobs. It is certainly in the interests of Certas and AGCD and consequently of the policyholders themselves that the proposed merger be adopted by this house.

La Loi sur les assurances du Canada ne contient actuellement aucune disposition qui permet à une compagnie constituée en vertu de cette loi, de continuer ses activités comme compagnie à charte provinciale. Le Bureau du surintendant des institutions financières, de qui relève Certas direct, a pris part dès le début au processus et s'est montré favorable à la fusion de Certas avec les AGCD.

La compagnie d'assurance Certas direct a été créée en 1993 sous le nom de Compagnie d'assurance générale CIBC Limitée comme filiale de la Banque CIBC. Le 31 août 2000, La Société de portefeuille du Groupe Desjardins assurances générales, filiale du Mouvement Desjardins, s'est portée acquéreur des sociétés d'assurances générales de la CIBC, soit la Personnelle, compagnie d'assurance générale du Canada et la Compagnie d'assurance générale CIBC Limitée, dont la raison sociale a été changée par la suite pour devenir Certas direct.

Certas est une compagnie relativement jeune qui, au cours des dernières années, a subi des pertes d'exploitation importantes. C'est pourquoi une restructuration de ses activités s'impose en vue de favoriser son développement futur. À la fin de l'année financière 2000, elle affichait des revenus de 120 millions de dollars en primes brutes, mais elle enregistrait des pertes fiscales s'élevant à plus de 100 millions de dollars.

Par ailleurs, les Assurances générales des Caisses Desjardins est une société constituée en vertu de la Loi sur les assurances du Québec qui a récolté plus de 451 millions de dollars en primes brutes pour l'année 2000. Les AGCD est une compagnie en très bonne santé financière qui enregistre des profits depuis plusieurs années.

Dans le cadre de la réorganisation, une nouvelle compagnie d'assurance de régime fédéral, la nouvelle Certas, sera créée afin de poursuivre à l'extérieur du Québec les activités menées par l'ancienne Certas. De nouvelles activités dans le domaine des assurances seront entreprises par cette nouvelle compagnie de régime fédéral à laquelle l'ancienne Certas transférera toutes ses activités actuelles. Cette nouvelle Certas offrira les mêmes produits et les mêmes services que l'ancienne. C'est cette dernière, dépouillée de ses activités actuelles, qui seront transférées à la nouvelle Certas, mais qui conservera le portefeuille en écoulement, qui sera prorogée comme compagnie de régime provincial et fusionnée aux AGCD.

Ce projet de fusion profite aux assurés également. Les polices en vigueur seront transférées à la nouvelle compagnie de régime fédéral, qui bénéficiera de nouveaux capitaux et de stratégies de croissance propres au marché des assurances. Par conséquent, les intérêts des assurés seront protégés et la fusion n'aura pas d'incidence sur le service à la clientèle ni sur les activités quotidiennes. En outre, la restructuration n'entraînera ni abolition de postes ni fermeture de bureaux.

En conclusion, du point de vue des activités, de la protection des assurés et du maintien des emplois, le projet de fusion s'avère une solution d'avenir pour Certas direct. Il va certes dans l'intérêt de Certas, des AGCD et, par conséquent, des assurés eux-mêmes que le projet de loi soit adopté par le Sénat.

Thank you for your attention. We are ready to answer any questions you may have.

[*Translation*]

Senator Fraser: Mr. Rousseau, what would be the name of the newly merged company?

Mr. Rousseau: A study is now being done by an outside firm to determine a new name for the company once the merger goes through. Since —

[*English*]

— was the name which will be accepted and which will be easy to market, both in Quebec and outside Quebec. The result of this study will be available at the end of June.

Senator Fraser: We still do not know.

Mr. Rousseau: We still do not know. It is still in the process.

Senator Fraser: You said that at the special general meeting of those who voted, 90 per cent voted in favour. What percentage of policyholders voted?

Mr. Rousseau: Out of approximately 100,000 policyholders, we received approximately 4,000 proxies. That was in line with what with we were used to receiving in the normal annual meetings of Imperial Life.

Senator Fraser: I suspect, for many companies, that number would be probably about par for the course.

Mr. Rousseau: It is the figure we are used to seeing when we send proxies for that type of operation. At the same time, we were holding the annual meeting of Imperial Life.

Senator Fraser: In the case of Certas, what does it mean when you say that the old Certas would maintain the portfolio run-off?

Mr. Rousseau: It means, first, that we are transferring all the going concerns and the future business through a new federally incorporated insurance company. The run-off remains with the old Certas and that company is transferred under the Quebec jurisdiction.

Senator Fraser: What is the run-off?

Mr. Rousseau: The run-off is the current outstanding claims in the organization.

Senator Fraser: Will the existing policies and contracts will go to the new company?

Mr. Rousseau: That is right.

Senator Fraser: What is now in place, then, will be wound up.

Mr. Rousseau: In AGCD, that is right.

Senator Fraser: Are we assured that the new company will have a stronger capital base? You say it will be supported by new capital and market-specific growth strategies, but a strategy is not money.

Je vous remercie de votre attention. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

[*Français*]

Le sénateur Fraser: M. Rousseau, dans le cas de L'Impériale, quel serait le nom de la compagnie après la fusion?

M. Rousseau: À l'heure actuelle, une étude est effectuée avec une firme externe afin de définir le nouveau nom de la compagnie qui résultera de la fusion. L'intérêt étant...

[*Traduction*]

...est le nom qui sera accepté et qui sera facile à commercialiser, tant au Québec qu'à l'extérieur de cette province. Le résultat de l'étude sera dévoilé à la fin juin.

Le sénateur Fraser: On ne sait toujours pas.

M. Rousseau: On ne sait toujours pas. C'est en train d'être déterminé.

Le sénateur Fraser: Vous avez dit que, lors de l'assemblée générale extraordinaire, parmi les assurés qui ont voté, 90 p. 100 se sont prononcés en faveur du projet. Quel pourcentage d'assurés ont voté?

M. Rousseau: Environ 4 000 assurés sur approximativement 100 000 ont voté par procuration. C'est le nombre de votes que nous recevions habituellement lors des assemblées annuelles régulières de L'Impériale.

Le sénateur Fraser: J'imagine que pour bien des compagnies ce chiffre est probablement typique.

M. Rousseau: C'est le nombre que nous enregistrons habituellement lorsque nous effectuons un vote par procuration dans des cas similaires. Par la même occasion, nous tenions l'assemblée annuelle de L'Impériale.

Le sénateur Fraser: Dans le cas de Certas, que voulez-vous dire quand vous déclarez que l'ancienne Certas conservera le portefeuille en écoulement?

M. Rousseau: Je veux dire que, dans un premier temps, nous allons transférer toutes les activités actuelles à une nouvelle compagnie d'assurance de régime fédéral. L'ancienne Certas conservera le portefeuille en écoulement, mais elle relèvera de la compétence du Québec.

Le sénateur Fraser: Qu'est-ce que le portefeuille en écoulement?

M. Rousseau: C'est l'ensemble des demandes d'indemnités en cours de règlement.

Le sénateur Fraser: Les polices et les contrats actuels seront-ils transférés à la nouvelle compagnie?

M. Rousseau: Oui.

Le sénateur Fraser: Ce qui est en vigueur sera donc transféré.

M. Rousseau: Aux AGCD, c'est exact.

Le sénateur Fraser: Sommes-nous certains que l'assise financière de la nouvelle compagnie sera plus solide? Vous dites qu'elle bénéficiera de nouveaux capitaux et de stratégies de croissance propres au marché des assurances, mais une stratégie, ce n'est pas des fonds.

Mr. Rousseau: Yes. First, we have to create a new insurance company, which is a process conducted in collaboration and co-operation with OSFI. It has to ensure that our business plan is in line with the capital we will be investing in the new organization. There is no concern that the organization will be in a position to provide the necessary capital to write new business in Certas.

Senator Fraser: I guess we have to take that on faith.

I have another question, not so much for the witnesses, perhaps, but for Senator Beaudoin.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: I'm satisfied with the process that was undertaken. My question is along the same lines as that of Senator Fraser. It's certainly reassuring to note that 90 per cent of all policy holders voted in favour of the merger. However, you stated that the respondents accounted for only 25 per cent of policy holders. Is that correct?

Senator Fraser: No, for only 4 per cent.

Senator Beaudoin: Obviously, not everyone responds to surveys of this nature. However, is this response rate considered normal by insurance companies?

Mr. Rousseau: Policy holder interest in regular annual meetings is usually not great. The participate rate is usually between two and three per cent. This was a special meeting and an extra effort was made to contact policy holders, explain the proposed legislation to them and to field their questions. As a result, we may have received more proxies that we normally do.

Senator Beaudoin: They were well informed about their rights. In theory, I fully agree with the proposal. The adoption of a federal private act is required because the Insurance Companies Act contains no provisions for continuation.

Several years ago, I recommended the introduction of parent legislation in a report of the Legal and Constitutional Affairs committee. You noted the following in your opening statement, and I quote:

> The Department of Finance does not intend to amend the federal legislation at this time.

I'd like to know the reason for this decision because I felt it was a good report. You want to merge two companies in the absence of parent legislation. I have no problem supporting the adoption of Bills S-27 and S-28. However, can you tell me why the Department of Finance is reluctant to amend the federal legislation?

Mr. Rousseau: We contacted the Department of Finance to discuss this matter and the advisability of including a provision in the general legislation respecting the continuation of companies. We were told that continuation is truly a particular case and applies to only a handful of companies. The inventory drawn up shows that seven or eight companies could be affected. The

M. Rousseau: Premièrement, nous devons créer une nouvelle compagnie d'assurance en collaboration avec le Bureau du surintendant des institutions financières. Ce dernier doit s'assurer que notre plan d'activités concorde avec les capitaux que nous investirons dans la nouvelle compagnie. Il ne fait aucun doute que nous serons en mesure de fournir les fonds nécessaires pour la nouvelle Certas.

Le sénateur Fraser: Je crois que nous devons vous faire confiance.

J'ai une autre question, pas vraiment pour les témoins, mais plutôt pour le sénateur Beaudoin.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Je suis satisfait de la façon dont cela a été créé, imaginé, et cetera. Ma question est la même que celle posée par le sénateur Fraser. Que 90 p. 100 des assurés se soient prononcés en faveur du projet de regroupement, est un bon résultat. C'est évident. Mais vous avez dit qu'ils ne représentaient qu'un quart des assurés?

Le sénateur Fraser: Non, 4 p. 100.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment, lorsque vous faites un sondage comme celui-là, ce n'est pas tout le monde qui répond, mais est-ce l'habitude chez les compagnies d'assurance?

M. Rousseau: Pour les assemblées annuelles dans le cours normal des affaires, l'intérêt démontré par les porteurs de police est moindre. On reçoit habituellement entre deux et 3 p. 100 de participation. Là, c'était vraiment un exercice spécial et des efforts ont été faits pour contacter les porteurs de police pour leur expliquer davantage le projet et voir si, de leur côté, ils avaient des questions à formuler. Cela a peut-être fait en sorte qu'on a reçu un peu plus de procuration que nous en aurions eues dans le cours normal des opérations.

Le sénateur Beaudoin: Ils ont été très bien informés de leurs droits. En principe, je suis tout à fait d'accord avec la demande. L'adoption d'un projet de loi fédéral d'intérêt privé est requise parce que la Loi sur les assurances ne contient aucune disposition.

J'avais suggéré, il y a quelques années, dans un rapport du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, qu'on ait une loi cadre. Je vois que vous ajoutez, dans votre mémoire, et je cite:

> Il n'est pas dans les intentions du ministère des Finances du Canada de modifier la législation fédérale en ce moment.

J'aimerais savoir pourquoi. Je trouvais que c'était un bon rapport. D'un autre côté, vous voulez faire un transfert et une fusion et on n'a pas de loi cadre. Je suis tout à fait d'accord pour voter en faveur de cette demande pour les projets de loi S-27 et S-28. Connaissez-vous la raison pour laquelle le ministère des Finances n'a pas voulu modifier la législation fédérale?

M. Rousseau: On a communiqué avec le ministère des Finances pour discuter de cette question, de l'occasion d'inclure une disposition dans la loi générale visant à prévoir les processus de continuation. On nous a répondu que le processus de continuation est vraiment un cas d'espèce et qu'il ne couvre que quelques compagnie. L'inventaire démontre que cela pourrait

government does not feel that there is a need for a general provision to cover marginal cases.

Senator Beaudoin: I have my answer. You stated that there will be a name change. I would imagine your lawyers have given some thought to the following: If the company's name changes, will you be required to come back before the committee?

Mr. Rousseau: No. The name change will be the result of an administrative process and will have to approved by shareholders and by the regulatory authority consulted on the matter.

Senator Beaudoin: In any event, the Senate would approve such a request, even though it won't be necessary to consult it, according to the legal opinion you received.

Mr. Rousseau: According to that legal opinion, the name change is a process approved by shareholders and since we are dealing with financial institutions, the name change will carried out in consultation with regulatory authorities.

[*English*]

Senator Moore: Mr. Rousseau, with respect to Bill S-27, which deals with Imperial Life, you mentioned that they have annual premiums of just under $500 million and that the new company will have an annual premium volume of around $1.5 billion. Are we to presume by inference that Desjardins-Laurentienne has $1 billion in annual premiums now?

Mr. Rousseau: Approximately, yes.

Senator Moore: I must say it is nice to see that there will not be any job losses or office closings. Normally when mergers happen that occurs. It is nice to see it will not happen here.

With respect to Bill S-28, you say the aim is to authorize Certas Direct to continue its operation as a provincial insurance company under an act respecting insurance in Quebec. Then further on you say that the new Certas Direct will be created to carry on the operations of the former Certas outside Quebec. What will be the name of the new company that will carry on nationally? Is it to be Certas Direct?

Mr. Rousseau: Exactly.

Senator Moore: Are the run-off assets, as you call them, to be rolled into Caisse Desjardins?

Mr. Rousseau: That is right.

Senator Moore: Will the old Certas then disappear?

Mr. Rousseau: That is right.

Senator Moore: All assets are stripped out of the company. It will just be a shell which remains. I suppose you have to keep it going for a while, legally, do you?

Mr. Rousseau: When we create the new federal insurance company, we will have to keep most of the assets in the new federal insurance company to be able to support the new business. We will transfer only minor assets in the old Certas just to be in a

couvrir sept ou huit compagnies. Le gouvernement croit qu'il n'a pas intérêt à avoir une disposition générale pour couvrir vraiment les cas marginaux.

Le sénateur Beaudoin: C'est la réponse. Vous dites que le nom changera, j'imagine que vos avocats ont certainement étudié la question suivante: si le nom change, vous ne revenez pas devant nous nécessairement?

M. Rousseau: Non. Le changement de nom sera un processus administratif qui devra être approuvé par les actionnaires et par l'autorité de réglementation qui sera consulté sur l'approbation du nouveau nom.

Le sénateur Beaudoin: De toute façon, le Sénat dirait oui à cette demande, mais ce n'est pas nécessaire. Du moins, c'est l'opinion juridique que vous avez reçue.

M. Rousseau: L'opinion reçue est que le changement de nom est un processus approuvé par les actionnaires et, comme on parle ici d'institutions financières, le changement de nom sera fait en collaboration et en discussion avec les autorités de réglementation.

[*Traduction*]

Le sénateur Moore: M. Rousseau, vous avez dit que les primes rapportent annuellement à L'Impériale un peu moins de 500 millions de dollars et qu'elles rapporteraient annuellement à la nouvelle compagnie environ 1,5 milliard de dollars. Est-ce dire que, chez Desjardins-Laurentienne, les primes représentent actuellement des revenus annuels de 1 milliard de dollars?

M. Rousseau: Oui, à peu près.

Le sénateur Moore: Je dois dire qu'il est rassurant d'apprendre qu'il n'y aura aucune perte d'emplois et aucune fermeture de bureaux. Ce n'est habituellement pas le cas lors de fusions. C'est encourageant.

Vous affirmez que le projet de loi S-27 vise à autoriser Certas direct à poursuivre ses activités en tant que société d'assurance de régime provincial en vertu de la Loi sur les assurances du Québec. Quel sera le nom de la nouvelle compagnie qui mènera ses activités à l'échelle du Canada? Est-ce que ce sera Certas direct?

M. Rousseau: Oui, c'est exact.

Le sénateur Moore: Le portefeuille en écoulement, comme vous dites, sera-t-il transféré aux AGCD?

M. Rousseau: Oui.

Le sénateur Moore: L'ancienne Certas va donc disparaître?

M. Rousseau: Oui, c'est exact.

Le sénateur Moore: Tous les avoirs seront transférés. Il ne restera plus que la compagnie comme telle. Je présume que, selon la loi, elle ne peut être dissoute immédiatement.

M. Rousseau: Lorsque nous allons créer la nouvelle compagnie de régime fédéral, nous devrons y transférer la plupart des avoirs afin de pouvoir mener les nouvelles activités. L'ancienne Certas conservera seulement les petits avoirs afin de pouvoir clore le

position to complete the run-off, but it will not be substantial. Most of the assets will remain with the new federal insurance organization.

Senator Moore: How long will you keep the old one going?

Mr. Rousseau: The old Certas will remain only for approximately six months, which is the time we need to complete the merger. Thus, it will be between the date of continuation and the date of amalgamation, which is expected to take place at the end of December.

Senator Fraser: As I said, I have a question, which I am not sure the witnesses are the ones to answer. It has to do with the drafting and it is the same in both texts. On page 2 of the French version of Bill S-28 at line 15 it clearly states:

[*Translation*]

> [...] la Société a, dans sa pétition, sollicité l'édiction du présent texte [...]

[*English*]

That is fine.

At line 9 of the English version, it states:

> ...the Company has, by its petition, prayed that it be enacted as set forth in this Act...

This is lousy grammar. If that is the standard, if archaic, legal form formula for these cases, then that is no problem. However, if that is just bad grammar, then we might tidy up the language.

Senator Beaudoin: Please read it again in French.

[*Translation*]

> [...] la Société a, dans sa pétition, sollicité l'édiction du présent texte [...]

Should the correct term not be "édition"?

[*English*]

Senator Moore: The English is okay.

Senator Fraser: Why? It has a spare "it." It states that "the Company has, by its petition, prayed that it be enacted." What is that "it"?

Senator Moore: The petition is the request, the written document.

Senator Fraser: What does the "it" refer to?

Senator Beaudoin: Enact in English means "édit" in French.

[*Translation*]

Senator Fraser: Should the correct term not be "édition" instead of "édiction"?

Senator Joyal: No, "édiction" is correct.

Senator Fraser: I see.

portefeuille en écoulement. La plupart des avoirs seront transférés à la nouvelle compagnie.

Le sénateur Moore: Combien de temps l'ancienne Certas demeurera-t-elle ouverte?

M. Rousseau: Elle demeurera ouverte pendant environ six mois, à savoir le temps qu'il nous faut pour effectuer la fusion, qui devrait avoir lieu à la fin décembre.

Le sénateur Fraser: Comme je l'ai dit, j'ai une question à poser, à laquelle les témoins ne sont peut-être pas ceux qui doivent répondre. Elle porte sur une formulation employée dans les deux projets de loi. À la page 2 de la version française du S-28, la ligne 15 stipule clairement ceci:

[*Français*]

> [...] la Société a, dans sa pétition, sollicité l'édiction du présent texte [...]

[*Traduction*]

Cette phrase ne pose aucun problème.

La ligne 9 de la version anglaise se lit comme suit:

> [...] the Company has, by its petition, prayed that it be enacted as set forth in this Act [...]

C'est incorrect grammaticalement. S'il s'agit de la formulation consacrée et légale, quoique archaïque, ça va. Toutefois, s'il s'agit uniquement d'une erreur grammaticale, nous pourrions la corriger.

Le sénateur Beaudoin: Veuillez lire de nouveau la version française.

[*Français*]

> [...] la Société a, dans sa pétition, sollicité l'édiction du présent texte [...]

Ce devrait être «l'édition», n'est-ce pas?

[*Traduction*]

Le sénateur Moore: La version anglaise ne pose pas de problème.

Le sénateur Fraser: Mais le «it» fait référence à quoi? La phrase se lit comme suit: «the Company has, by its petition, prayed that it be enacted» À quoi renvoie le «it»?

Le sénateur Moore: La pétition est la demande, le document écrit.

Le sénateur Fraser: À quoi renvoie le «it»?

Le sénateur Beaudoin: Le verbe «enact» en anglais correspond au verbe «édicter» en français.

[*Français*]

Le sénateur Fraser: Ce devrait être «édition» et non «édiction»?

Le sénateur Joyal: «Édiction» est le terme.

Le sénateur Fraser: C'est le terme standard, d'accord.

[*English*]

Senator Joyal, is this the standard form in English? We have some standard forms that are not grammatical, such as "The Honourable the Deputy of the Governor General."

Senator Joyal: The proposed draft that we have today has been prepared by the retired Law Clerk of the Senate, Mr. Duplessis, and this is a standard form. It relates to an old use of vocabulary that is recognized as being in the sacramental forumula — and I do not mean to put it in religious terms. However, it is the sacramental formula to say, "We have a petition. Following the petition there is a decision to publish the act." This is not the government; it is a private citizen coming to the Crown and asking the Crown to publish a text to follow up on the publication request.

Senator Fraser: I bow to tradition, Senator Joyal.

Senator Beaudoin: In English, since Confederation we have said "enact."

Senator Fraser: The "enact" is not my problem. The problem is the way the sentence is grammatically constructed. There is a reference to a subject which appears not to exist or which, indeed, is ambiguous.

Senator Cools: Despite what Senator Joyal has said, there could be, in point of fact, a problem and perhaps we should look into it.

Senator Fraser: No. The subjects of this bill are happy with it as it is. If it is a formula that has been adopted many times over the years. I will not worry about it.

Senator Beaudoin: Supreme Court justices will not have a problem with this in French or English.

The Chairman: I may point out to the drafters of the bill this is probably quite correct and quite common usage of language, but "it" should refer to something and it does not.

Senator Fraser: If "it" refers to anything, it refers to the company.

The Chairman: At any rate, this is beyond your expertise and ours.

Senator Joyal: To make the issue very clear, Mr. Rousseau, is this the last time that a representative of Imperial Life, a company incorporated in 1896, will come before the Senate of Canada to request any measures? Will this finish our dealings with Imperial Life in the future?

Mr. Rousseau: I cannot speak on behalf of Desjardins or for other subsidiaries, but in the case of Imperial Life this is certainly the last time we will come before the Senate.

Senator Beaudoin: This is why I asked if the name of the company will be changed.

The Chairman: But that will not require coming back here.

[*Traduction*]

Sénateur Joyal, est-ce la formulation consacrée en anglais? Il existe dans cette langue des formulations consacrées incorrectes grammaticalement comme «The Honourable the Deputy of the Governor General».

Le sénateur Joyal: Le projet de loi a été préparé par le légiste à la retraite du Sénat, M. Duplessis, et il s'agit d'une formulation consacrée. Elle fait appel à un ancien usage du vocabulaire et elle est considérée comme étant une formulation sacramentelle — c'est le terme religieux utilisé. Il est d'usage d'écrire que la loi est publiée à la suite de la pétition. Ce n'est pas le gouvernement mais bien un particulier qui demande à la Couronne de publier un texte pour faire suite à la demande de publication.

Le sénateur Fraser: Je m'incline devant la tradition, sénateur Joyal.

Le sénateur Beaudoin: En anglais, nous utilisons le verbe «enact» depuis la Confédération.

Le sénateur Fraser: Ce n'est pas le verbe «enact» qui me pose un problème, c'est la construction grammaticale. On fait référence à un sujet qui ne semble pas exister ou qui, en fait, est ambigu.

Le sénateur Cools: Malgré ce qu'a expliqué le sénateur Joyal, il pourrait y avoir un problème et nous devrions peut-être l'examiner.

Le sénateur Fraser: Non. Le projet de loi satisfait aux personnes concernées. S'il s'agit d'une formulation qui a été adoptée à maintes reprises au fil des ans, je ne m'en préoccuperai pas.

Le sénateur Beaudoin: Les juges de la Cour suprême n'éprouveront aucun problème avec cette formulation, tant en anglais qu'en français.

La présidente: Je vais signaler aux rédacteurs du projet de loi que, même si la formulation est courante, le «it» devrait renvoyer à quelque chose.

Le sénateur Fraser: Si «it» renvoie à quelque chose, c'est à la société.

La présidente: Quoi qu'il en soit, cette question ne relève pas de votre compétence ni de la nôtre.

Le sénateur Joyal: Afin de tirer les choses au clair, dites-nous, monsieur Rousseau, s'il s'agit de la dernière fois qu'un représentant de L'Impériale, compagnie incorporée en 1896, comparaîtra devant le Sénat du Canada pour demander la mise en application de mesures données. Le dossier de L'Impériale sera-t-il clos en ce qui nous concerne?

M. Rousseau: Je ne peux pas parler au nom de Desjardins ni d'autres sociétés, mais je peux affirmer qu'il s'agit de la dernière fois que L'Impériale comparaîtra devant le Sénat.

Le sénateur Beaudoin: C'est pourquoi j'ai demandé si le nom de la compagnie sera modifié.

La présidente: Un tel changement ne nécessite pas une nouvelle comparution.

Senator Beaudoin: That is my question. If they do change the name of the company, are they not obliged to come back? If so, we will agree, but I want to understand.

The Chairman: Yes, we lose jurisdiction.

Senator Fraser: The point of this bill is that we lose jurisdiction.

The Chairman: Honourable senators, if there are no further questions, I thank the witnesses very much for appearing before us.

Is it agreed, honourable senators, that we move to clause-by-clause consideration of Bill S-27, to authorize the Imperial Life Assurance Company of Canada to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Cools: I have no problems with how these motions are being put. I would have thought that, perhaps, we should discuss whether there should be another witness or two. Has anybody else shown an interest in this?

The Chairman: I will point out, Senator Cools, if I may, that the steering committee discussed this matter this morning. There has been no interest expressed by any other witnesses to appear before us on this matter.

Senator Cools: That is reassuring for us to at least hear that. No other witnesses have shown any interest.

The Chairman: That is right.

Senator Cools: That is good to know that. The record should show that.

The Chairman: Thank you, Senator Cools.

Is it agreed then, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-27?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the preamble carry?

Le sénateur Beaudoin: C'est ma question. Si la compagnie change son nom, n'est-elle pas obligée de revenir comparaître? Si c'est le cas, nous serons d'accord, mais je veux savoir.

La présidente: Oui, nous perdons une compétence.

Le sénateur Fraser: Le projet de loi entraîne la perte d'une compétence.

La présidente: Honorables sénateurs, s'il n'y a plus d'autres questions, je vais remercier beaucoup les témoins d'être venus comparaître.

Est-ce d'accord, honorables sénateurs, que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi S-27, Loi autorisant L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Cools: Les motions ne me posent aucun problème. J'ai pensé que nous devrions peut-être nous demander si un autre témoin, ou deux, devrait comparaître. Quelqu'un d'autre a-t-il manifesté un intérêt pour le sujet?

Le présidente: Je tiens à vous signaler, sénateur Cools, que le comité directeur a discuté de cette question ce matin. Aucune autre personne n'a manifesté l'intérêt de comparaître devant nous.

Le sénateur Cools: C'est rassurant pour nous d'entendre au moins cela. Aucune autre personne n'a manifesté d'intérêt.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Cools: C'est bien de savoir cela. Le compte rendu devrait en faire état.

La présidente: Merci, sénateur Cools.

Est-ce d'accord donc, honorables sénateurs, que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi S-27?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: D'accord.

Le préambule est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: D'accord.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 3 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le préambule est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that the bill be adopted without amendment?

The Chairman: Is it agreed that I report the bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-28, an act to authorize Certas Direct Insurance Company to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that the bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report the bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, honourable senators. I shall report both these bills this afternoon at the next sitting of the Senate.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 31, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, an act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act, met at 10:55 a.m. this date to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Translate me, please.

La présidente: Puis-je faire rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Est-ce d'accord, honorables sénateurs, que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi S-28, Loi autorisant Certas direct, compagnie d'assurance, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le préambule est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le préambule est-il adopté.

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le projet de loi est-il adopté sans amendement?

Des voix: D'accord.

La présidente: Puis-je faire rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Merci, honorables sénateurs. Je ferai rapport de ces deux projets de loi à la séance du Sénat de cet après-midi.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 31 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, pour examiner le projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, let us get started. We have a quorum. We will hear our panel of witnesses from the Christian Heritage Party of Canada, the Marxist-Leninist Party of Canada, the Green Party of Canada and the Communist Party of Canada. Welcome to the Senate. Please proceed.

Mr. Miguel Figueroa, Leader, The Communist Party of Canada: Honourable senators, I would like to thank you for providing our party with an opportunity to express our views on Bill C-9.

As you know, Bill C-9 has come forward, for the most part, in response to the August 16, 2000 ruling of the Ontario Court of Appeal in the *Figueroa* decision. That ruling, in part, upheld an earlier Ontario court decision of Madam Justice Molloy that struck down the 50-candidate threshold with respect to the party identifier on the ballot among other parts of the Canada Election Act then in force.

With respect to the bill, our party wishes to make two main points for your consideration. First, regarding process, permit me to make a few background remarks.

The origins of the current bill — and for that matter, several important changes made from Bill C-2 passed in the last session — stem from a political and legal struggle that the Communist Party initiated about eight years ago. If you recall, during the dying days of the Mulroney government sweeping change to the Canada Elections Act were passed, the effect of which constituted a profoundly undemocratic and draconian attack on the rights of our party and other smaller parties. The worst of these changes included the seizure of party assets of de-registered parties and the 400 per cent increase in candidate's deposits, 50 per cent of which was non-refundable unless the candidate obtained more than 15 per cent of the vote.

These changes were indeed anti-democratic and unconstitutional and intended solely to restrict the participation of smaller parties. That view was shared by ourselves, other smaller parties and countless editorial boards across the country. It was the considered view of many, if not most of the candidates of the opposition parties, including the Liberal Party of Canada, in the 1993 general election. However, the promises received from the incoming government to amend the act were never acted upon.

The legal action that our party took in 1993 led to the *Molloy* decision that struck down several aspects of the old act, including the seizure of assets, non-refundability of candidates' deposits and the 50-candidate threshold for registration. The *Molloy* decision wrote that threshold down from 50 candidates to 2 candidates.

It was the latter ruling that was appealed to the Ontario Court of Appeal. The appeal court ruling referred the matter back to Parliament on the grounds that the courts could not, at least in this case, attempt to rewrite legislation.

[*Traduction*]

La présidente: Sénateurs, nous allons commencer. Nous avons le quorum. Nous allons entendre nos témoins qui représentent le Parti de l'Héritage Chrétien du Canada, le Parti Marxiste-Léniniste du Canada, le Parti Vert du Canada et le Parti communiste du Canada. Bienvenue au Sénat. Veuillez commencer.

M. Miguel Figueroa, chef du Parti communiste du Canada: Sénateurs, j'aimerais vous remercier d'avoir permis à notre parti d'exprimer son point de vue sur le projet de loi C-9.

Comme vous le savez, c'est surtout la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario le 16 août 2000 dans l'affaire *Figueroa* qui est à l'origine du projet de loi C-9. Cet arrêt confirmait en partie une décision antérieure de madame le juge Molloy, de la cour de l'Ontario, qui annulait le seuil de 50 candidats exigé pour avoir droit à la mention de l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote ainsi que d'autres éléments de la Loi électorale du Canada qui était en vigueur à l'époque.

Pour ce qui est du projet de loi, notre parti souhaite vous présenter deux observations. Tout d'abord, j'aimerais vous présenter quelques remarques générales au sujet du processus.

Ce projet de loi, et il faudrait également mentionner plusieurs changements importants apportés par le projet de loi C-2 adopté au cours de la dernière session, tire son origine de la bataille politique et juridique qu'a déclenché le Parti communiste il y a huit ans environ. Vous vous souvenez peut-être que vers la fin du gouvernement Mulroney, on avait apporté des changements importants à la Loi électorale du Canada que l'on pourrait qualifier d'attaque radicale et profondément antidémocratique contre les droits de notre parti et des autres petits partis. Parmi ces changements, les pires étaient la confiscation des biens des partis ayant perdu leur statut de parti enregistré et l'augmentation de 400 p. 100 du dépôt exigé des candidats, dont 50 p. 100 n'était pas remboursable si le candidat n'obtenait pas 15 p. 100 des suffrages.

Ces modifications étaient effectivement antidémocratiques et inconstitutionnelles et visaient uniquement à restreindre la participation des petits partis. C'était notre point de vue, celui des autres petits partis et celui d'innombrables comités de rédaction de la presse écrite. C'était également l'opinion de la plupart des candidats des partis d'opposition, y compris ceux du Parti libéral du Canada, à l'élection générale de 1993. Cependant, les promesses électorales du parti qui a éventuellement pris le pouvoir sont demeurées lettre morte et la loi n'a pas été modifiée.

La poursuite que notre parti a intentée en 1993 a débouché sur le jugement *Molloy* qui annulait plusieurs dispositions de l'ancienne loi, notamment celle qui concernait la confiscation des biens, le non-remboursement du dépôt exigé des candidats et le seuil de 50 candidats exigé pour l'enregistrement des partis. Le jugement *Molloy* ramenait de 50 à deux candidats le seuil exigé.

C'est cette conclusion qui a fait l'objet d'un appel devant la Cour d'appel de l'Ontario. La cour d'appel a renvoyé l'affaire au Parlement pour le motif que les tribunaux n'étaient pas en mesure, au moins dans cette affaire-là, de réécrire cette loi.

In general, we concur with this approach. Legislation should be written and adopted by democratically-elected bodies, not appointed ones. No personal slur is intended on the Senate, by the way. However, with respect to the electoral law, an obvious contradiction arises, namely that the parties currently holding power in Parliament are called upon to exercise that power to set the rules by which elections are conducted and which regulate and restrict the participation of all other parties which might, at some point, come to challenge their hegemony. In short, there is an ever-present, built-in danger that those so empowered to set the electoral rules will do so in such a manner that serves their own interests and protects their power.

With respect to this problem, Justice Molloy, in her judgment, quoted from the *Vriend* decision as follows:

> If the infringement of the rights and freedoms of these groups is permitted to persist while governments fail to pursue equality diligently, then the guarantees of the Charter will be reduced to little more than empty words.

As we indicated in previous interventions in this committee, there is increasing public cynicism towards the electoral process as a whole, reflected not least in the growing support for proportional representation. The only truly democratic solution is, therefore, for Parliament to open up the current electoral system to a genuinely broad and public review process and subsequent reform.

With respect to Bill C-9 in particular, I have two points. First, the proposed legislation would, in our opinion, set up two different classes of registered parties, one which would meet registration requirements for the party identifier only and a second higher threshold for other benefits of registered status. There is nothing inherently wrong with establishing different thresholds for different benefits of registered status. For instance, our party would agree that broadcast rights should be pegged at a higher threshold than simple registration. We, of course, have sharp criticisms of the way that broadcast allocations are apportioned among the registered parties, but that is a separate matter.

It is our contention, however, that certain basic rights and benefits should be guaranteed to all registered parties at a threshold substantially lower than the 50-candidate rule. These include the party affiliation on the ballot provision which is addressed by Bill C-9, the ability of a candidate to transfer unspent funds from his or her party rather than remitting them to the government, provisions relating to issuance of tax receipts, as well as the right to receive final voters lists. There is no legitimate reason, in our view, why all these basic rights should not be afforded to all political parties which achieve the lower threshold and which fulfil other requirements under the act.

We would therefore urge your committee to amend Bill C-9 such that the lower threshold would apply not only to party affiliation on the ballot provisions but also to the issuance of tax

D'une façon générale, nous souscrivons à une telle approche. Les lois devraient être élaborées et rédigées par des organismes élus démocratiquement et non par des organismes dont les membres sont nommés. Je vous prie de ne pas voir là une critique personnelle du Sénat. Il existe toutefois une contradiction flagrante dans notre droit électoral, à savoir que ce sont les partis qui sont au pouvoir à l'heure actuelle au Parlement qui fixent les règles relatives à la tenue des élections et qui réglementent, en la restreignant, la participation de tous les autres partis qui pourraient, à un moment donné, contester leur hégémonie. En bref, il existe un risque permanent et inévitable que les personnes au pouvoir choisissent des règles électorales qui servent leurs propres intérêts et qui facilitent leur maintien au pouvoir.

Dans son jugement, la juge Molloy cite à ce propos le passage de l'arrêt *Vriend* que voici:

> Si on tolère que les atteintes aux droits et aux libertés de ces groupes se poursuivent pendant que les gouvernements négligent de prendre des mesures diligentes pour réaliser l'égalité, les garanties inscrites dans la Charte ne seront guère plus que des voeux pieux.

Comme nous l'avons déjà mentionné au cours de nos précédentes comparutions, la population est de plus en plus cynique à l'égard du processus électoral, ce qui se traduit, notamment, par la popularité croissante de la représentation proportionnelle. La seule solution véritablement démocratique serait donc que le Parlement procède à une révision publique et complète du système électoral actuel en vue de le réformer.

Pour ce qui est du projet de loi C-9 en particulier, j'aimerais faire deux remarques. Tout d'abord, ce projet de loi aurait, d'après nous, pour effet de créer deux catégories de partis enregistrés, une pour les partis qui répondent aux conditions d'enregistrement pour ce qui est de la seule appartenance politique et une deuxième catégorie pour ceux qui répondent à des conditions plus rigoureuses et qui bénéficierait alors du statut de parti enregistré. Rien ne s'oppose au départ à ce que l'on prévoit des seuils différents pour les différents avantages découlant du statut de parti enregistré. Par exemple, notre parti accepterait fort bien que les droits de diffusion soient soumis à des conditions plus exigeantes que le simple enregistrement d'un parti. Bien sûr, nous critiquons vivement la façon dont le temps de diffusion est actuellement réparti entre les partis enregistrés mais cela est une autre question.

Nous soutenons cependant que tous les partis enregistrés devraient bénéficier de certains droits et avantages fondamentaux sans qu'ils soient tenus de présenter 50 candidats. Ces avantages comprennent la mention de l'appartenance politique sur le bulletin de vote qui est prévu par le projet de loi C-9, la possibilité pour un candidat de transférer les fonds non dépensés de son parti au lieu de les remettre au gouvernement, des dispositions relatives à la délivrance des reçus d'impôt, ainsi que le droit de recevoir des listes d'électeurs officielles. Il n'existe aucune raison valable, d'après nous, pour refuser ces droits fondamentaux à tous les partis politiques qui répondent aux conditions légales.

Nous invitons donc votre comité à modifier le projet de loi C-9 pour que le nouveau seuil s'applique non seulement à la mention de l'appartenance politique sur les bulletins de vote, mais

receipts, the ability of candidates to transfer unspent funds and the right to receive a final voters list.

The second point refers to the actual proposed threshold of 12 candidates. While 12 is certainly substantially lower than 50 as a threshold, our party agrees with the argument made in Malloy's judgment that the issue is not where the line should be drawn in terms of how many candidates a party must field, but rather whether there is a basis for drawing such a line at all. A party is an organization which nominates a slate of candidates so that the minimum of two candidates should be required.

We therefore urge the committee to amend Bill C-9 to reduce the candidate threshold from 12 to 2.

Finally, we would like to inform the committee that our leave to appeal the Ontario Court of Appeal decision, the decision upon which Bill C-9 is based, has been granted by the Supreme Court of Canada where the constitutional issue involving party registration will be resolved. The Supreme Court has agreed to hear our appeal and the fact that it has agreed to hear that appeal confirms the substantial nature of the constitutional arguments we have made in favour of lowering the overall threshold for party registration. Depending on the court's ruling, further changes to the Elections Act may be required.

Ms Anna Di Carlo, Secretary, Marxist-Leninist Party of Canada: We are of the opinion that the changes to the Canada Elections Act in Bill C-9 do not address the fundamental problems inherent in the electoral law, which we think is becoming increasingly anachronistic. Changes that are aimed at trying to make this law coherent will not succeed. The changes have to address the fact that the act does not allow Canadians to select and elect their peers in a meaningful manner. It does not provide a level playing field for political parties. It does not guarantee an informed vote. Individuals and representatives of non-party political collectives are disqualified from participating in the electoral process as a result of the provisions against third party spending. While the media is not considered third party or special interest, in reality, it is seen as such by the people. The credibility and the conception of freedom of the press and an informed vote is seriously undermined when some special interests can actively push their interests while others are prevented from participating in a meaningful way.

As was mentioned, Bill C-9 was passed in response to the Ontario Court of Appeal *Figueroa* ruling. This court case has not come to an end as leave has been granted to appeal at the Supreme Court of Canada level.

It has been argued by the courts, as well as by the Liberal government, that the underlying principles of the Canadian Constitution should be given primacy over the rights of Canadians to elect and to be elected. This underlying principle is defined as the political process which gives rise to a "clear and coherent political will" in the form of a party government being elected — a party based on a first-past-the-post majority. Thus, it is being

également à la délivrance des reçus d'impôt, à la possibilité pour les candidats de transférer les fonds non dépensés et au droit de recevoir une liste électorale officielle.

Ma deuxième remarque concerne le seuil de 12 candidats qui est proposé actuellement. Il est évident que ce seuil est beaucoup plus faible que celui de 50 candidats mais notre parti souscrit au raisonnement tenu dans le jugement Malloy selon lequel la question n'est pas de savoir comment fixer le nombre de candidats qu'un parti doit présenter pour obtenir certains avantages mais plutôt celle de savoir s'il est légitime de fixer un tel seuil. Un parti est une organisation qui présente une liste de candidats de sorte que l'on devrait uniquement exiger qu'il présente deux candidats.

Nous invitons donc le comité à modifier le projet de loi C-9 pour ramener de douze à deux le nombre minimal de candidats exigé.

Enfin, nous aimerions informer le comité que notre demande d'autorisation d'appel à l'égard de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, la décision à l'origine du projet de loi C-9, a été accordée par la Cour suprême du Canada, ce qui permettra de régler la question constitutionnelle que soulève l'enregistrement des partis. La Cour suprême a accepté d'entendre notre appel et ce fait confirme l'importance des arguments constitutionnels que nous avons présentés pour appuyer la réduction du nombre minimal de candidats exigé pour l'enregistrement d'un parti. Le jugement de cette cour pourrait entraîner d'autres modifications à la loi électorale.

Mme Anna Di Carlo, secrétaire du Parti Marxiste-Léniniste du Canada: Nous estimons que les modifications apportées à la Loi électorale du Canada par le projet de loi C-9 ne répondent pas aux problèmes fondamentaux dont souffre notre droit électoral, qui devient de plus en plus anachronique. Il serait futile d'essayer de modifier cette loi pour la rendre plus cohérente. Les changements doivent avoir pour but de permettre aux Canadiens de choisir véritablement leurs pairs et de les élire. La loi actuelle n'applique pas les mêmes règles à tous les partis politiques. Elle ne garantit pas un vote éclairé. Les particuliers et les représentants de groupes politiques non partisans ne peuvent participer au processus électoral à cause des dispositions qui interdisent les dépenses effectuées par des tiers. Les médias ne sont pas considérés comme des tiers ou des groupes défendant des intérêts particuliers, mais en réalité, le peuple les considère comme tel. La notion de liberté de la presse et de vote éclairé est sérieusement compromise lorsque des groupes d'intérêt peuvent activement faire la promotion de leurs intérêts alors que la loi empêche d'autres électeurs de vraiment participer au processus.

Comme cela a été mentionné, le projet de loi C-9 est une réponse à l'arrêt *Figueroa* de la Cour d'appel de l'Ontario. Cette affaire n'est pas encore terminée puisque la Cour suprême du Canada a accordé une autorisation d'appel.

Les tribunaux, tout comme le gouvernement libéral, soutiennent que les principes fondamentaux de la Constitution canadienne doivent l'emporter sur les droits des Canadiens d'élire leurs représentants et d'être élus. Ce principe fondamental est défini comme étant le processus politique qui permet de dégager «une volonté politique claire et cohérente» sous la forme d'un parti gouvernemental élu, un parti élu à la majorité simple. C'est ainsi

argued that the Charter right to equality, the right to elect and so on, should be subordinated to what will facilitate preserving the existing political institutions rather than by examining what these political rights actually entail in a modern society.

We believe that the time has come to abandon the aim of reforming the electoral law from the standpoint of how to preserve and enhance the unrepresentative system of party government which is based on 19th century Liberal conceptions of good government. So long as there is a refusal to engage Canadians in discussing what would constitute good government today, then further entrenching, self-serving notions in repeated reforms to the Electoral Act will not overcome the political crisis we are facing. Far from it, the lack of credibility in the House of Commons and the discrediting of political parties and political institutions and politicians is increasing. The lack of confidence in elections has never been more profound.

The Liberal government's response to the Ontario court ruling in the form of Bill C-9, it seems to us, will meet the requirements of courts. However, we think that, by taking a purely legalistic approach to the problem, the essence of the matter is being suppressed and the status quo is preserved. How will the changes introduced in Bill C-9 enable citizens to participate in making the decisions that affect their lives? How is it an enabling mechanism? How will it reverse, for example, the low voter turnout?

Aside from the low voter turnout, the demands and aspirations of Canadians for renewal of the political process and the failure of the government to respond to this is seen in the fact that Canadians are increasingly turning to the courts to seek redress. This redress is escaping them because the decisions of courts can be overturned by Parliament and the underlying principles are being used to justify decisions. Unless these underlying principles are addressed, we think that the reforms will only continue to exacerbate the crisis of legitimacy of the electoral system.

Current court cases include a Charter challenge related to the method of counting votes, that is, the first-past-the-post system and there is another court challenge to the provisions of the act which relate to broadcasting time to political parties on an unequal basis. The challenges reflect a growing consciousness and concern on the part of Canadians that the political process is failing them and a recognition that the Government of Canada is refusing to respond to the needs of the times to modernize the political process so that Canadians can participate in governance in a meaningful way.

Our submission considers recent developments taking place which are making the electoral law more and more incongruous. We think there are very serious incongruities in the law, such as a party that is eligible to have its name on the ballot being defined as a third party when it comes to everything else; the notion that

que l'on soutient que le droit à l'égalité reconnu par la Charte, le droit de vote et les autres droits, doivent céder le pas à des principes qui visent à préserver des institutions politiques actuelles et non à examiner ce que veulent dire vraiment aujourd'hui dans une société moderne ces mêmes droits politiques.

Nous pensons que le temps est venu de renoncer à réformer la loi électorale dans le seul but de préserver et de renforcer le système non représentatif de gouvernement inspiré des conceptions qu'avait au XIX^{e} siècle les libéraux sur ce que doit être un bon gouvernement. Tant que l'on refusera de demander aux Canadiens de se prononcer sur ce qui constitue aujourd'hui un bon gouvernement, toutes les modifications apportées à la loi électorale en vue de renforcer des principes intéressés empêcheront de résoudre la crise politique qui sévit actuellement. Bien au contraire, le manque de crédibilité de la Chambre des communes et le discrédit jeté sur les partis politiques, les institutions politiques et les politiques ne fera que s'accentuer. La confiance de la population envers le processus électoral n'a jamais été aussi faible.

La réponse qu'a apportée le gouvernement libéral à l'arrêt de la Cour de l'Ontario, sous la forme du projet de loi C-9, répond, d'après nous, aux décisions des tribunaux. Nous estimons cependant que le fait d'examiner le problème d'un point de vue purement légaliste occulte la véritable question et ne fait que préserver le statu quo. Comment les changements proposés par le projet de loi C-9 donneront-ils aux citoyens les moyens de participer aux décisions qui les concernent? Dans quelle mesure le mécanisme prévu donne-t-il un tel pouvoir aux citoyens? Comment ce projet de loi va-t-il, par exemple, réduire l'abstentionnisme?

Outre l'abstentionnisme, les demandes et les aspirations des Canadiens qui souhaitent renouveler le processus politique et le refus du gouvernement de prendre des mesures en ce sens se traduit par le fait que les Canadiens s'adressent de plus en plus aux tribunaux pour obtenir réparation. Cette voie est bien souvent inefficace parce que le Parlement peut annuler les décisions judiciaires et parce qu'on utilise les principes fondamentaux pour justifier ces décisions. Tant que l'on ne débattra pas publiquement de ces principes fondamentaux, nous estimons que les réformes ne pourront qu'exacerber davantage la crise de légitimité dont souffre notre régime électoral.

Mentionnons parmi les poursuites en cours, une contestation constitutionnelle de la méthode utilisée pour compter les votes, c'est-à-dire, du système de la majorité simple, et une autre contestation des dispositions de la loi relatives au temps d'émission accordé aux partis politiques. Ces contestations indiquent que la population est de plus en plus consciente du fait que le processus politique lui échappe ainsi que du fait que le gouvernement du Canada se refuse à moderniser le processus politique pour que tous les Canadiens puissent véritablement participer à la gouvernance de leur pays.

Nous abordons dans notre mémoire des développements récents qui accentuent l'incohérence des règles en matière d'élection. Ce droit contient des règles tout à fait contradictions puisque le parti qui a le droit de faire inscrire son nom sur un bulletin de vote est qualifié de tiers parti pour tout le reste; il y a l'idée que les

an informed vote will be met by putting the name of a party on a ballot — when more and more Canadians are being extremely frustrated by the lack of any objective information being provided during an election — and the absence of any means to inform Canadians, other than saying that election campaigning by political parties is equal to informing the electorate.

We recommend that Bill C-9 be rejected. We think it should be rejected on the basis that it fails to address the critical needs of our time. We have heard Minister Boudria say that while this is fine, the government will look at the matter more extensively in the fall, after Mr. Kingsley makes his report. However, we think that is a feeble argument to justify passing the law. In the situation where there are so many court cases pending, a serious review of the law is required. It should be done in public, it should be done with full participation, and it should lead to Canadians actually being able to vote on this in a referendum.

Mr. Ron Gray, Leader, Christian Heritage Party of Canada: Madam Chairman, honourable senators, I must start by telling you that the submission I prepared and translated perished when not one, but two computers in my office died. Therefore, I am reduced to a few short points.

One of the submissions that my party made to the parliamentary committee was in relation to clause 2 of Bill C-9, which proposes to amend section 18.1 of the Elections Act. We suggested that it would be a simple matter to insert into the instructions to the Chief Electoral Officer that in addition to studying alternative voting means involving electronic processes that he also be instructed to launch a procedure for examining alternative means of choosing representatives.

I commend to the committee a book by Professor Milner, called *Making Every Vote Count*, in which he examines recent elections in Canada and suggests that some of the disparities and, indeed, some of the political balkanization of the country could well be avoided and a much more national political spectrum brought to the House of Commons by several alternative voting methods that he discusses. It would be appropriate for this bill to instruct the Chief Electoral Officer to begin a formal examination of those other processes. We have suggested that clause 2 be amended by inserting that instruction.

I will not review for you the extreme disparities that have taken place in recent elections, but I will touch on two. One was in British Columbia, my native province, where there was an election in which 57 per cent of the vote captured 97 per cent of the seats and resulted in a severe imbalance. In the last provincial election in Quebec, which is my current home province, the party that got the most votes actually ended up in opposition. Clearly, there is a need for a measure of redress.

électeurs sont informés parce que le nom d'un parti figure sur le bulletin de vote, alors que les Canadiens se préoccupent de plus en plus du manque d'information objective qu'on leur fournit au cours des élections, et l'absence de tout mécanisme destiné à informer la population, à moins de soutenir que la campagne électorale menée par les partis politiques revient à informer les électeurs.

Nous recommandons de voter contre le projet de loi C-9. Il faudrait mettre de côté ce projet de loi parce qu'il ne répond pas aux besoins fondamentaux de la population. Nous avons entendu le ministre Boudria reconnaître qu'il y a du vrai dans ces critiques mais que le gouvernement va revoir la question de façon plus détaillée à l'automne, lorsque M. Kingsley aura présenté son rapport. C'est là, d'après nous, un argument qui ne saurait justifier l'adoption de ce projet de loi. Le nombre des affaires soumises aux tribunaux démontre qu'il y a lieu de revoir en profondeur ce domaine du droit. Cette révision devrait être publique, la population devrait être invitée à y participer pleinement et elle devrait permettre aux Canadiens de voter sur ces questions lors d'un référendum.

M. Ron Gray, chef du Parti de l'Héritage Chrétien du Canada: Madame la présidente, sénateurs, je dois vous indiquer dès le départ que le mémoire que j'avais préparé et traduit a péri parce que non pas un ordinateur mais les deux ordinateurs de mon bureau ont rendu l'âme. Je vais donc me limiter à quelques brèves observations.

Mon parti a fait une suggestion au comité parlementaire au sujet de l'article 2 du projet de loi C-9, qui propose de modifier l'article 18.1 de la loi électorale. Nous avons indiqué qu'il serait facile d'ajouter à ces directives destinées au directeur général des élections une disposition lui indiquant qu'en plus de procéder à des études sur de nouvelles manières de voter, notamment le vote électronique, il devrait également étudier d'autres façons de choisir les représentants de la population.

Je recommande au comité un livre de M. Milner, intitulé *Making Every Vote Count*, dans lequel il examine les élections tenues récemment au Canada et soutient qu'on aurait pu éviter certaines disparités, et même en partie, la balkanisation politique de notre pays, et obtenir une Chambre des communes qui refléterait mieux l'éventail national des partis politiques si l'on adoptait un des systèmes électoraux dont il fait l'examen. Il serait souhaitable que ce projet de loi demande au directeur général des élections de procéder à une étude officielle de ces autres régimes. Nous avons proposé que l'article 2 soit modifié par l'ajout d'une directive en ce sens.

Je ne vais pas passer en revue les écarts considérables constatés au cours des dernières élections, mais je vais en mentionner deux. L'un concerne la Colombie-Britannique, ma province d'origine, où le parti qui a obtenu 57 p. 100 des voix a obtenu 97 p. 100 des sièges, ce qui a entraîné un déséquilibre grave. Au cours de la dernière élection provinciale au Québec, la province où je réside actuellement, le parti qui a obtenu le plus de vote est devenu l'opposition officielle. Il est évident qu'il faut remédier à cet état de chose.

A meeting was held in these very buildings at the end of March to form a new organization called Fair Vote Canada. That organization came up with a question that ideally encapsulated the problem, which was simply to say: Should Canadians not be allowed to choose the best made-in-Canada system for choosing their representatives? That does not advocate any particular form of voting. It simply raises the question of whether it is time to address the issue of how we choose representation in the House of Commons. I leave that with you.

I have made other points before this committee in the past. Those are with relation to the broadcast allocations provisions of the act and with regard to the use of taxpayer funds to subsidize those parties that are in the House to the extent that they start their next campaign with their war chests half full of taxpayer dollars. We feel that is a grossly unjust allocation of resources. However, it is symptomatic of a deeper fault that is entrenched in the act, which is that the act considers how the provision of electoral mechanisms will serve the parties when it should consider how the Elections Act will serve the voters.

The primary requirement for a functioning democracy is a well-informed electorate that then makes its choices based on the information available. The current act withholds much information from the voters precisely in the provisions that should meet the need of the voters to be well-informed. Those are aspects that we have asked to be altered and redressed.

I want to speak to the question of the threshold and give you a practical explanation of how the present threshold provisions work against the interests of the voter. After the last election, in which my party lost its registered party status because we nominated 46 candidates, I began a telephone survey of our party membership to find out from members what the grassroots wants. I talked to one woman, a member of the party in the St. Catharines area, who told me that on the ballot she recognized the name of the person who had been our standard bearer in the 1997 election and his name appeared with no party identification because we had lost registered party status. She said that she thought he had left our party and she would not vote for a turncoat so she spoiled her ballot. I submit to you that this is an example of how the withholding of useful information misled the voter and caused her to vote in a way in which she did not want to vote.

The threshold in the *Figueroa* case, as the courts have said and which is now being tested, should certainly be much lower. Mr. Figueroa is probably right in suggesting that if any pair or larger group of candidates chose to ally themselves under a banner, it would be useful to the voters to be given that information. Therefore, they should be allowed to register themselves as a party.

I have spoken to you on these issues before and so I will be happy to answer questions.

Il s'est tenu à la fin du mois de mars une réunion dans ces édifices mêmes pour créer un nouvel organisme appelé Fair Vote Canada. Cet organisme a formulé une question qui résume très bien le problème, la voici: Les Canadiens ne devraient-ils pas avoir le droit de choisir un système fait au Canada pour choisir leurs représentants? Cela ne privilégie aucune méthode de vote particulière. Cette question nous amène simplement à nous interroger sur l'opportunité d'examiner la question du système utilisé pour choisir nos représentants qui siègent à la Chambre des communes. Je n'en dirai pas plus.

J'ai déjà présenté d'autres observations au comité. Il s'agissait des dispositions de la loi concernant la répartition du temps d'émission et l'utilisation de l'argent des contribuables pour subventionner les partis qui siègent à la Chambre de façon à leur permettre de commencer la prochaine campagne électorale avec des coffres presque pleins grâce à l'argent des contribuables. Cette répartition des ressources est très injuste. Elle ne fait toutefois que refléter une lacune plus grande qui est à la base de cette loi, à savoir que la loi prévoit des mécanismes électoraux qui vont servir les parties alors qu'elle devrait avoir pour objectif de déterminer comment la loi électorale peut servir les électeurs.

Un des éléments essentiels d'une démocratie saine est un électorat bien informé qui peut alors faire des choix en fonction de l'information à laquelle il a accès. La loi actuelle refuse aux électeurs l'accès à cette information par ses dispositions qui devraient en fait viser à informer les électeurs. Ce sont des aspects que nous avons demandé de modifier et de corriger.

Je vais parler de la question du nombre minimal de candidats exigé et vous fournir une explication concrète de la façon dont ces dispositions sont contraires à l'intérêt des électeurs. Après la dernière élection, au cours de laquelle mon parti a perdu son statut de parti enregistré parce que nous n'avons présenté que 46 candidats, j'ai fait un sondage par téléphone auprès des membres de notre parti pour savoir ce qu'ils souhaitaient. J'ai parlé à une femme, un membre de notre parti de la région de St. Catharines, qui m'a dit qu'elle avait reconnu sur le bulletin de vote le nom d'une personne qui s'était présentée pour nous à l'élection de 1997 mais que son nom apparaissait sans indication de son appartenance politique parce que nous avions perdu notre statut de parti enregistré. Elle m'a dit qu'elle avait pensé qu'il avait quitté notre parti et qu'elle n'allait pas voter pour un transfuge; elle a donc annulé son bulletin de vote. Je soutiens que cet exemple montre comment le fait de refuser des renseignements utiles a eu pour effet de tromper l'électrice et de l'amener à voter comme elle ne l'aurait pas fait autrement.

Le nombre minimum de candidats mentionnés dans l'arrêt *Figueroa* devrait certainement être beaucoup plus bas, comme les tribunaux l'ont déclaré ou vont être amenés à le faire. M. Figueroa a sans doute raison de soutenir que lorsque deux candidats ou plus choisissent de se présenter sous la même bannière, il serait utile que les électeurs puissent obtenir cette information. Par conséquent, on devrait permettre à ces personnes de s'enregistrer en tant que parti.

Je vous ai déjà parlé de ces sujets et serais donc heureux de répondre à vos questions.

Mr. Chris Bradshaw, Interim Leader, The Green Party of Canada: Honourable senators, thank you for the invitation to share our views on this important matter.

Basically, I want to point out that The Green Party is the sixth largest party in Canada. It is the largest of the non-parliamentary parties. I think many of you noted that we felt a very gratifying response from the electorate in the B.C. provincial elections a week ago. If there had been proportional representation in Canada, our 1 per cent of the vote would have transferred into three seats in the House of Commons. There probably would be no seats in the Senate for some time, but that may change.

As a result, this is a feast or famine operation, as you have heard in many different forms from my colleagues. Because we elected no one to the House, we have no presence on the Hill, we have no research staff and we have no access to the free political broadcasts that allow the parties to address the nation, often after 11:30 at night.

These are the kinds of things that, if there is a gradient in effect, mean there is a major drop-off at a point where you have no members of Parliament. That is probably a more serious drop-off than the difference with the magic number of 12, which, as you know, has since been enshrined as the threshold for legal party status.

The growth in the number of parties in Canada, as in most democracies, is the result of population explosion, the growing powers of national governments, national business interests and NGOs which have shifted the voters' interests in elections from voting for people based primarily on personal knowledge and the character of those candidates to voting for legislative priorities and distinct philosophies of governance. Unfortunately, citizens only have a vote for the person. They do not have a vote for the political philosophy. The entire labelling process that Mr. Gray suggested is an important part of that.

This has led to a growth in political parties, functioning as a kind of branding mechanism that communicates to voters that the candidate, whom they probably do not know personally, has a certain minimal level of integrity and that, once elected, will behave in a particularly predictable way to protect the interests consistent with the political philosophy that comes with the party label and, of course, the list of priorities that the party has stated in its platform.

Many countries have changed their voting systems to allow for easy formation and reformation of political parties to respond to current realities and to allow voters' party preference to be reflected more faithfully in the makeup of their legislative bodies. Much of what is in our election laws is a clear attempt to deny these historical trends, leaving Canada clutching, insecurely, to the outdated mechanisms of the past.

M. Chris Bradshaw, chef intérimaire du Parti Vert du Canada: Sénateurs, merci de nous avoir invités à vous faire connaître notre point de vue sur cette question importante.

Je tiens à vous préciser que le Parti Vert occupe la sixième place parmi les partis du Canada. C'est le parti non parlementaire le plus important. Vous avez sans doute noté que nous avons été très heureux d'être soutenus par l'électorat au cours de l'élection qui s'est tenue en Colombie-Britannique la semaine dernière. Si l'on avait adopté la représentation proportionnelle au Canada, les voix que nous avons obtenues, un pour cent des suffrages, nous auraient donné trois sièges à la Chambre des communes. Nous n'aurions pas obtenu de siège au Sénat, mais cela pourrait changer.

Résultat, nous nous trouvons placés devant des extrêmes, comme vous l'ont également expliqué sous différentes formes mes collègues. Parce que nous n'avons pas élu un seul député, nous n'avons personne qui nous représente sur la colline parlementaire, nous n'avons pas de service de recherche, et nous n'avons pas accès aux émissions politiques gratuites qui permettent aux partis de s'adresser à la population, bien souvent après 23 h 30.

C'est le genre de choses qui, combinées à des règles s'appliquant différemment selon le nombre de députés élus, se traduit par un changement brutal lorsqu'un parti n'élit aucun député. C'est probablement une différence beaucoup plus grave que celle que représente le nombre magique de 12, qui, comme vous le savez, a été choisi pour attribuer le statut de parti reconnu.

Différents facteurs expliquent la croissance du nombre des partis politiques au Canada, phénomène que l'on retrouve dans la plupart des démocraties. Il y a notamment l'explosion démographique, le renforcement du pouvoir des gouvernements nationaux, les intérêts commerciaux nationaux et les ONG qui ont modifié les habitudes de l'électorat qui, au lieu de voter pour des personnes en se fondant sur le fait qu'ils connaissent les candidats personnellement, votent aujourd'hui en fonction des priorités législatives et des conceptions en matière de gouvernance. Malheureusement, les citoyens ne disposent que d'un seul vote pour choisir leur député. Ils ne peuvent voter sur les principes politiques. Le processus d'étiquetage des candidats dont M. Gray a parlé constitue un aspect important de ce problème.

C'est ce qui a entraîné une augmentation du nombre des partis politiques, qui fonctionnent comme un genre de mécanisme d'étiquetage qui indique aux électeurs que le candidat, qu'ils ne connaissent sans doute personnellement, possède un minimum d'intégrité et qu'une fois élu, celui-ci se conduira de façon prévisible pour protéger les intérêts compatibles avec les idées politiques du parti dont il porte l'étiquette et en respectant, bien sûr, les priorités exposées dans le programme électoral du parti.

De nombreux pays ont modifié leur régime électoral pour faciliter la formation et le réalignement des partis politiques en vue de refléter les réalités nouvelles et pour que la composition des organes législatifs représente plus fidèlement les préférences des électeurs à l'égard des partis. La grande majorité de nos règles électorales visent manifestement à aller à l'encontre de ces tendances historiques et permettent au Canada de se raccrocher, par peur de l'incertitude, à des mécanismes électoraux désuets.

The only large democracies using exclusively the single-member plurality, or the first-path-to-the-post system, are Canada, the U.S. and India. Two of those three countries are holding themselves up as models to the rest of the Americas as the ideal form of democracy. I would suggest that requires questioning.

On the matter of the proposed legislation before you, we believe that the threshold should be lower than the 12 that currently is required. We believe that it should be between 2 and 5. We point out that it takes two points to determine a line, three points to determine a plane, and three, in fact, to make a crowd. We think that a party should have slightly more than three. The number 12 seems to be drawn from, as I indicated, the number to qualify for official party status. That number has come under severe questioning in the House.

More generally, it would be sufficient for any privileges that come with party status to simply be matched by responsibilities and appropriate oversight from an independent body. Further thresholds might be different for different privileges — a comment already made by Mr. Figueroa — allowing for a more finely-grained ladder that provides, not so much a one-way fire escape allowing you to leave your party status, but to provide a series of challenges to a growing party. That would allow growth and development of a more mature political party that could prepare to eventually rule, or at least be part of the opposition of our parliamentary system.

On the matter of voting systems, I would point out that, two weeks ago, our party launched, with the constitutional test case centre at the law school of the University of Toronto, a challenge to the first-past-the-post voting system based on our perceived violation of two sections of the Charter of Rights and Freedoms of our Constitution. The first challenge is that it denies balanced representation for women and members of ethnic minorities and that it unfortunately favours regionally-concentrated parties over more dispersed national parties. These parties tend to provide a less comprehensive critique for a national approach to problem solving and protecting our natural and human resources. Rather, they draw on raided resources of established parties and focus their limited resources on a geographically concentrated cluster of ridings in a small number of media markets. They dwell on negative messages about the transgressions of the government in terms of the major party as well as the institution of national government. They move quickly to avoid the smell of "unelectability" that many smaller parties have, over time, when they do not elect a member.

I wrote an op-ed item for *The Ottawa Citizen* of May 18. I referred to a prior column of John Robson who had made the point that Canadians should not be forced to live with a coalition

Les seules grandes démocraties qui s'en remettent de nos jours exclusivement au critère de la majorité relative sont le Canada, les États-Unis et l'Inde. Deux de ces pays prétendent être des modèles de démocratie pour les autres pays des Amériques. Je crois qu'il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé d'une telle affirmation.

Pour ce qui est du projet de loi, nous pensons que le nombre minimal de candidats devrait être inférieur à 12. Nous estimons que ce chiffre devrait se situer entre deux et cinq. Nous faisons remarquer qu'il suffit de deux points pour définir une ligne droite, de trois points pour définir un plan et que trois personnes constituent, en fait, un groupe. Nous pensons qu'un parti devrait avoir un peu plus de trois candidats. Le chiffre de 12 semble avoir été choisi parce que, comme je l'ai indiqué, c'est le nombre de députés qu'il faut avoir pour bénéficier du statut de parti officiel. Ce chiffre a fait l'objet de vives critiques à la Chambre des communes.

D'une façon plus générale, il suffirait que les privilèges associés au statut de parti reconnu s'accompagnent de certaines responsabilités et fassent l'objet d'une surveillance exercée par un organisme indépendant. En outre, le nombre des députés exigé pourrait varier selon l'avantage concerné, comme l'a déjà fait remarquer M. Figueroa, ce qui donnerait une progression beaucoup plus fine qui fournirait non pas tant une issue de secours pour abandonner le statut de parti politique mais une série de défis que devrait relever un parti qui se développe. Un tel cadre favoriserait l'apparition de partis politiques plus aguerris qui pourraient ainsi se préparer à éventuellement prendre le pouvoir ou tout au moins, à faire partie de l'opposition dans notre régime parlementaire.

Pour ce qui est régimes électoraux, je tiens à mentionner que notre parti a formé, il y a deux semaines, une demande, avec l'aide du centre des contestations constitutionnelles de la faculté de droit de l'Université de Toronto, dans laquelle il conteste le critère de la majorité simple parce qu'il porte atteinte, d'après nous, à deux articles de la Charte des droits et libertés de notre Constitution. Notre premier argument est que ce critère empêche les femmes et les membres des minorités ethniques d'obtenir une représentation équilibrée et qu'il favorise à tort les partis régionaux par rapport aux partis nationaux. Dans l'ensemble, ces partis adoptent des points de vue moins généraux qui se conjuguent mal avec une approche nationale à la résolution de problème et à la protection de nos ressources naturelles et humaines. Ces partis utilisent les avantages injustifiés dont bénéficient les partis établis pour obtenir des ressources qu'ils concentrent sur un petit nombre de circonscriptions proches les unes des autres, desservies par des médias en nombre limité. Ils envoient constamment des messages négatifs touchant les transgressions commises par le gouvernement, à la fois en qualité de principal parti et d'institution gouvernementale nationale. Ils évoluent rapidement pour éviter qu'on leur colle l'étiquette de «parti d'opposition permanente» qui s'attache peu à peu à bon nombre de petits partis qui ne réussissent pas à élire un seul député.

J'ai écrit un article qui a été publié dans l'*Ottawa Citizen* du 18 mai. Je faisais référence à une chronique antérieure de John Robson qui avait fait remarquer qu'on ne devrait pas obliger

government when they did not vote for one. Canadians were not asked, because of our voting system, to indicate what they thought the ideal makeup of Parliament should be. It is debatable whether coalition or minority government is bad for any country's interests, since stability is part of the history of countries using all of the different voting systems — and to a certain extent, instability. I would point out that the loss of the Conservative government not quite 10 years ago, from about 180 seats to two seats, was a tremendous loss of experience to our country, quite separate from any personal feelings about the political philosophy of that party.

Only mixed-member systems, which Germany and New Zealand now use, provide two distinct votes, one for the person and one for the party philosophy, even if they might slightly diverge. In British Columbia, there is another system. The voters vote for as many candidates as there are seats to be filled. This same effect could be created — the idea of voting for many candidates — by a little known system called "approval voting." Voters could mark, without any requirement for ranking, as many names on the ballot as they found acceptable.

I would like to see this as a possible option for replacing our current voting system, if it provided for an additional measure of provincial and national pooling of the votes of those candidates who were not elected to elect additional candidates from party lists.

I conclude that we make this appeal to the Senate of Canada, because, like the judiciary to which we have also appealed, you were not elected. You are not blinded by what I might call "incumbentitis," which often makes parties, which have committed to voting for reform, forget, in selective amnesia, that commitment during their time in office. The NDP in British Columbia wishes it had not.

You have a unique role in Canada, one which you have rallied to meet in the past and one to which we hope you will rise again.

Senator Joyal: I would like to ask a question of Mr. Figueroa, but anyone may add comments.

Mr. Figueroa, you quoted part of the judgment of Justice Molloy on the second last page of your brief. Would you comment on this, please? You quoted that "the issue is not where the line should be drawn in terms of how many candidates a party must field$but rather, whether there is a basis for drawing such a line at all$party is an organization which nominates a slate of candidates, so that the minimum of two candidates would be required."

les Canadiens à vivre avec un gouvernement de coalition puisqu'ils n'ont pas voté pour ce genre de gouvernement. On n'a pas demandé aux Canadiens, à cause de notre système électoral, d'indiquer quelle serait, d'après eux, la composition idéale du Parlement. Il n'est pas certain qu'un gouvernement minoritaire ou un gouvernement de coalition soit une mauvaise chose pour un pays, puisque la stabilité est la marque des pays qui utilisent des systèmes électoraux très divers, tout comme l'est, dans une certaine mesure, l'instabilité. Je tiens à mentionner que le départ du gouvernement conservateur il y a moins de 10 ans de cela, qui est passé de 180 à deux sièges, a fait perdre à notre pays une somme d'expérience considérable, quelles que puissent être les opinions personnelles que l'on entretient au sujet des principes dont s'inspire ce parti.

Seuls les systèmes où il existe deux catégories de députés, systèmes utilisés à l'heure actuelle en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, donnent aux électeurs deux votes, un pour un candidat et l'autre pour un parti, même si ces deux éléments ne correspondent pas toujours. On utilise en Colombie-Britannique un autre système. Les électeurs peuvent voter pour autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. On pourrait obtenir le même effet, à savoir la possibilité de voter pour plusieurs candidats, en utilisant un système peu connu appelé «le vote par approbation». Les électeurs pourraient indiquer sur leur bulletin de vote, tous les noms des députés qu'ils souhaitent voir élus, sans avoir à les classer.

J'aimerais que l'on envisage cette solution pour remplacer notre régime électoral actuel, s'il permettait un recoupement national et provincial des votes donnés aux candidats qui n'ont pas été élus, de façon à pouvoir déclarer élus des candidats supplémentaires provenant des listes établies par les partis.

Je dirai en terminant que nous nous en remettons au Sénat du Canada, parce que, tout comme les tribunaux auxquels nous avons également soumis ces questions, vous n'avez pas été élus. Vous n'êtes pas aveuglés par ce que je pourrais appeler «la maladie du gouvernement au pouvoir» qui frappe souvent les partis, qui s'étaient engagés à faire des réformes, et qui prend la forme d'une amnésie sélective qui leur fait oublier leurs engagements lorsqu'ils sont au pouvoir. Le NPD de la Colombie-Britannique souhaite certainement que cela n'ait pas été le cas.

Vous jouez un rôle unique au Canada, un rôle que vous avez brillamment rempli dans le passé et que nous espérons vous voir remplir encore à l'avenir.

Le sénateur Joyal: J'aimerais poser une question à M. Figueroa, mais les autres témoins peuvent également intervenir.

Monsieur Figueroa, vous avez cité, à l'avant-dernière page de votre mémoire, un passage du jugement de la juge Molloy. Pouvez-vous le commenter? Voici ce passage: «la question n'est pas tant de savoir où fixer la limite pour ce qui est du nombre des candidats qu'un parti doit présenter... mais plutôt de savoir s'il est justifié de fixer une telle limite puisque si un parti est une organisation qui présente une liste de candidats, il suffirait d'exiger un minimum de deux candidats.»

One of the possible interpretations of this statement by Justice Molloy, in my opinion, as submitted to the minister yesterday, is that when the judgment mentions where there is a basis for drawing a line, the basis is the organization. Would it not be preferable to define what a party is rather than to simply stick to numbers? I would like to hear from you on this. All of the witnesses have had an opportunity to reflect on this important element. We could understand the definition of a "party," as "a party of at least two people." However, that does not seem to be what the judgment implies. The judgment implies an "organization." Thus, an "organization," as I understand it, means a membership with a representative structure and, of course, a platform.

People group together for specific objectives of policies. We try to share the policy objectives and to be open to the public. We try to convince people by "selling" or by having some kind of membership rules and activities. That seems to me what Justice Molloy had in mind when the word "organization" was used in that document.

Could I have your comments on this? It does not seem to be as clear as we would think when we read the judgment.

Mr. Figueroa: Thank you for that question. There are many levels to the question and I will not wax philosophical with the committee. I should say that our party agrees with some of the remarks made by Ms Di Carlo, of the Marxist-Leninist Party of Canada, with respect to the need to broaden our concept of the democratic process as a whole and the role of individuals, organizations, groups and parties within that context.

Certainly our party, since its inception, has had a different concept of the role of a political party from the prevailing mainstream bourgeois concept of the role of a political party. Its primary and virtually sole function is participation in the electoral system.

In life itself we have always approached politics as the lifeblood that permeates virtually all relations between peoples. There are economic and social relations, but politics is not something reserved for the ballot box or for elected legislatures. It occurs in our communities, in our workplaces and in our day-to-day relations. The role of political parties — certainly our political party — has been to pay a great deal of attention to extra-parliamentary activity.

The problem with the electoral system and the Elections Act itself is that it negates this. The ruling of the Ontario Court of Appeal, with respect to the concept that not only is the primarily function electoral participation but also to express a coherent will, narrows it even further. That decision shows that the role of a political party is to not only function electorally, but function electorally at a sufficiently high level that it could form a block in Parliament. We certainly would question this.

D'après moi, il est possible d'interpréter cette déclaration de la juge Molloy, comme l'a fait le ministre hier, et de soutenir que lorsqu'elle affirme dans le jugement qu'il est justifié d'établir une limite, celle-ci doit être fixée en fonction d'une organisation. Ne serait-il pas préférable de définir ce qu'est un parti plutôt que de se contenter de lancer des chiffres? J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Tous les témoins ont déjà eu l'occasion de réfléchir à cet aspect important. Nous pourrions comprendre que l'on définisse un «parti» comme étant «un groupe d'au moins deux personnes». Ce n'est pas toutefois ce que ce jugement semble indiquer. Le jugement fait appel à la notion d'«organisation». Par «organisation», il faut comprendre, d'après moi, un regroupement de membres, avec une structure qui représente ses membres et bien sûr, un programme.

Les gens se regroupent en fonction d'orientations précises. Ils essaient de faire connaître leurs objectifs et d'être sensibles au désir de la population. Ils essaient de convaincre la population en «vendant» leur programme ou en fixant des règles pour choisir leurs membres et en exerçant diverses activités. Je crois que c'est à cela que pensait la juge Molloy lorsqu'elle a utilisé le mot «organisation» dans son jugement.

Pourrais-je avoir des commentaires sur ce point? Cela ne semble pas être aussi clair que l'on peut le penser lorsqu'on lit le jugement.

M. Figueroa: Merci d'avoir posé cette question. On pourrait l'aborder à plusieurs niveaux mais je ne vais pas faire de la philosophie avec le comité. Je dirais que notre parti souscrit à certaines remarques qu'a présentées Mme Di Carlo, du Parti Marxiste-Léniniste du Canada, pour ce qui est de la nécessité d'élargir notre notion de processus démocratique ainsi que le rôle que jouent les citoyens, les organisations, les groupes et les partis dans ce contexte.

Il est évident que notre parti a, depuis sa création, une conception du rôle des partis politiques qui est très différente de celle de la société civile conventionnelle et bourgeoise. Son principal rôle, voire son seul rôle, est d'assurer une participation au processus électoral.

Dans la réalité quotidienne, nous avons toujours considéré que la politique était un élément essentiel que l'on retrouvait dans pratiquement toutes les relations entre les individus. Il y a les relations économiques et sociales mais la politique n'est pas uniquement réservée aux bulletins de vote ou aux assemblées de députés. La politique se vit dans nos collectivités, sur les lieux de travail et dans nos relations quotidiennes. Les partis politiques, en tout cas le nôtre, s'intéressent de près aux activités extraparlementaires.

Le problème que posent notre système électoral et la loi électorale elle-même est qu'ils ne reconnaissent pas cette conception. L'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui a retenu la notion de parti politique ayant comme rôle principal la participation aux élections, et l'expression d'une volonté populaire cohérente, restreint encore la portée de cette notion. D'après cette décision, le rôle d'un parti politique n'est pas seulement d'être actif sur le plan électoral, mais surtout d'avoir, sur le plan électoral, un effet suffisamment important pour pouvoir constituer

With respect to the question of what is a political party in other jurisdictions, provincially and in other countries, different mechanisms are employed. Within the Canada Elections Act itself there are requirements, when a party registers, that it have sufficient indication that it is membership based, that it have a Constitution, that it have an audit, that it have elected officers and so on. As well, it must have a coherent and a commonly-held political platform, such that those individuals who run for office as representatives of a political party put forward a common platform. Otherwise the argument could well be made that they are really independents.

Our view is that there is more than sufficient basis, within even the current act, to say that the question of actual number of candidates should not be a further limiting factor on the registered status of a party. The arguments that were made to the court and in the *Molloy* judgment noted that the line should be drawn. Justice Molloy's argument essentially is that one candidate to a party could possibly be considered to be an independent. However if there is more than one candidate running on the same platform they are a party and the voters have a right to know that. That political organization has a right to a level playing field.

We all recognize that there is no real level playing field. It is not just a question of tax receipts. It a whole myriad of the concentration of mass media and what is considered a legitimate or a consequential political organization, as opposed to an inconsequential or quasi-political institution.

Let us be honest here. We are not talking about levelling the playing field. Some of these minor reforms will not even approach levelling the playing field in the broader sense of extending democracy, but it would be a start.

The courts thus far have upheld many of these aspects. We think that fight will continue not only in the courts but also primarily among Canadian people.

I do not know if I have answered entirely. I would add one more quick point. In some jurisdictions provincially, political parties can maintain their registration and run no candidates in a given election. Alberta is a case in point.

Ms Di Carlo: This problem is a really complex problem related to an electoral law that does not enable individuals but enables political parties to govern. The electoral law is the first legal definition that we have of political parties. The only requirement is that you field candidates and you have a leader that will sign the nomination papers. It does not say that you must have a political platform. For all intents and purposes, your political platform could be that you want to win a seat in power, a seat in the House of Commons.

We think that a serious problem is currently posed by how the complexities of political processes will be resolved, keeping in mind the right of the individual, the right of all the collectives in

un bloc de députés au Parlement. Il nous paraît difficile d'accepter un tel raisonnement.

Pour ce qui est de la question de savoir ce qu'est un parti politique, on utilise différents mécanismes dans les provinces et les territoires et à l'étranger. La Loi électorale du Canada fixe les conditions que doivent respecter les partis qui souhaitent s'enregistrer; ils doivent pouvoir démontrer qu'ils possèdent des membres, une constitution, qu'ils procèdent à une vérification annuelle, qu'ils ont des dirigeants élus et ainsi de suite. Ces partis peuvent également avoir un programme politique cohérent et reconnu, de sorte que les personnes qui se portent candidats pour représenter ces partis politiques défendent un programme commun. Dans le cas contraire, on pourrait soutenir que ces candidats sont en fait indépendants.

De notre point de vue, la loi actuelle fixe déjà suffisamment de conditions pour qu'on ne veuille pas limiter davantage l'accès au statut de parti enregistré en exigeant un nombre minimal de candidats. Selon les arguments qui ont été présentés au tribunal et dans l'arrêt *Molloy*, il faut établir une limite. La juge Molloy a raisonné que, lorsqu'un parti ne présente qu'un seul candidat, celui-ci peut être considéré comme étant candidat indépendant. Cependant, lorsque plus d'un candidat défend le même programme, ces personnes constituent un parti et les électeurs ont le droit de le savoir. Cette organisation politique a le droit de se voir appliquer les mêmes règles que celles que l'on applique aux autres organisations.

Nous savons tous que les règles ne sont pas appliquées de la même façon à tous. Il n'y a pas seulement la question des reçus d'impôt. Il y a l'énorme concentration des médias et la notion d'organisation politique légitime ou d'organisation quasi politique.

Soyons francs. Nous ne demandons pas à ce que les règles soient les mêmes pour tous. Même en adoptant quelques-unes des modifications proposées, cela ne changerait pas les règles applicables et ne renforcerait pas la démocratie, mais ce serait tout de même un début.

Jusqu'ici, les tribunaux ont retenu la plupart de ces arguments. Nous pensons que la lutte va se poursuivre non seulement devant les tribunaux mais surtout auprès des citoyens.

Je ne sais pas si je vous ai bien répondu. J'ajouterais une dernière chose. Dans certaines provinces, les partis politiques peuvent conserver leur enregistrement sans être tenus de présenter de candidats à une élection donnée. L'Alberta en est un exemple.

Mme Di Carlo: Il s'agit en fait d'un problème très complexe qui vient du fait que notre loi électorale n'accorde pas aux individus mais aux partis politiques le pouvoir de gouverner. La loi électorale contient la première définition légale des partis politiques. La seule condition est de présenter des candidats et d'avoir un chef qui signe les documents de mise en candidature. La loi n'exige pas que le parti ait un programme. À toutes fins pratiques, le programme pourrait se résumer à la volonté de gagner des sièges, des sièges à la Chambre des communes.

Nous pensons que la façon dont l'on va résoudre les problèmes que soulèvent le processus politique, en tenant compte des droits individuels, du droit de tous les groupes sociaux de participer à la

the society to participate in governing and the right of political parties. How will these things be reconciled?

We think that the only way that could be done would be by removing all the privileges that are accorded to political parties. We have examined the system in and out. That is where we think the nitty-gritty of the problem is.

A large amount of writing by the Lortie Commission, when it studied the electoral law, dealt with how to strengthen the primary role of political parties within the political process. You probably know the extent to which they went into the problem. For example, between elections political parties disappear. They gave the examples of members of the NDP who were considered amongst the most active of the parliamentary parties and they said that if someone showed up on the doorstep between elections they would not know what to do with him or her.

What a political party is in Canada is not a mystery. There are, objectively, different political parties in Canada. The Marxist-Leninist Party is known as a cadre political party.

Senator Cools: Political parties are private clubs.

Ms Di Carlo: They are special interests also and that is another reason why there is this problem now. How do we define third parties as being special interests with limited rights yet we define political parties as not being special interests when everybody knows they are also.

Our special interest is to represent the working class in Canada. We openly say that. Other parties do not openly say who they represent.

This entire question will not be resolved if we continue to say that the party system is fine and we should carry on with it. If we were to say that we should fix it so that it would be a little more accommodating of individuals, of third parties or of parties which do not meet the definition that is now enshrined in law. That is as arbitrary as arbitrary can be. I could use any number as a threshold.

Mr. Gray: We often make problems for ourselves when we try to draw lines of definition too closely. It is even possible for people to wear the same label and not be coherent in their purposes. We are seeing that in the House of Commons now. The label then simply becomes a label.

I would point out that what Justice Molloy said was not that any two people could become a party, but two candidates. Their being candidates implies enough organization to have at least 100 members in each of two ridings and to be able to put together a constitution. To agree to run together implies enough coherence of affiliation and of purpose to become a platform, at least. It is probably best and it is well within our democratic tradition to leave it as free and flexible as possible in terms of defining a party.

gouvernance du pays et des droits des partis politiques, pose actuellement un problème grave. Comment va-t-on réussir à concilier tous ces aspects?

Nous pensons que la seule façon d'y parvenir serait de supprimer tous les privilèges qui sont accordés aux partis politiques. Nous avons examiné le système de fond en comble. C'est là que réside, d'après nous, le coeur du problème.

Une bonne partie du rapport de la commission Lortie, qui étudiait la loi électorale, portait sur la façon de renforcer le rôle essentiel que jouent les partis politiques dans ce processus. Vous savez sans aucun doute jusqu'où cette commission a examiné ce problème. Par exemple, les partis politiques disparaissent entre les élections. Les auteurs du rapport donnent l'exemple des membres du NPD qui étaient considérés comme étant le plus actif des partis parlementaires et ils mentionnent que, si quelqu'un allait voir les électeurs entre deux élections, ces derniers ne sauraient pas trop quoi penser.

Ce qu'est un parti politique au Canada n'est pas un secret. Il existe, objectivement, plusieurs partis politiques différents au Canada. Le Parti Marxiste-Léniniste est un parti politique cadre.

Le sénateur Cools: Les partis politiques sont des clubs privés.

Mme Di Carlo: Ils représentent également les intérêts particuliers et c'est une autre facette du problème actuel. Comment pouvons-nous définir les petits partis comme étant des groupes d'intérêt jouissant de droits limités et dire que les partis politiques ne sont pas des groupes d'intérêt, alors que tout le monde sait que c'est le cas.

Notre intérêt particulier est de représenter la classe des travailleurs au Canada. Nous le disons ouvertement. Les autres partis ne disent pas ouvertement quels sont ceux qu'ils représentent.

Cette question ne sera jamais réglée si nous continuons à affirmer que le système des partis fonctionne bien et que nous devrions le conserver. Nous pourrions également dire qu'il faudrait améliorer le système pour qu'il accorde plus d'avantages aux individus, aux petits partis ou aux partis qui ne répondent pas à la définition consacrée par la loi. Cela est complètement arbitraire. On pourrait choisir n'importe quel nombre minimum de candidats.

M. Gray: Nous nous créons bien souvent des problèmes lorsque nous essayons de définir les choses avec trop de précision. Il arrive même que des personnes portent une étiquette et n'agissent pas dans le même sens. C'est ce que l'on constate à l'heure actuelle à la Chambre des communes. L'étiquette devient alors une simple étiquette.

J'aimerais signaler que la juge Molloy n'a pas déclaré que deux personnes constituaient un parti mais qu'il fallait deux candidats. Le fait qu'ils soient candidats exige que l'organisation en question possède au moins 100 membres dans chacune des deux circonscriptions et soit capable de préparer une constitution. Le fait de s'entendre pour se porter candidats ensemble implique qu'il existe entre ces personnes un minimum de cohérence sur le plan de l'appartenance politique et du programme, à tout le moins. Il est sans doute préférable, et tout à fait conforme à notre

I would like, again, to urge the committee — and through you, the Senate and the whole Parliament — to redirect the focus from parties to the voters. The purpose of the Elections Act is to give the voters a representative voice in the way their government is structured and a voice in who will represent it them in a representative Parliament.

We really must put the focus on how to get the best representation for the voters. How do we achieve the best delivery of useful information to the voters so they can intelligently choose their representatives?

Mr. Bradshaw: I sympathize with the premise of your question. If we are to reduce the threshold of one type to two members — or whatever that number is, being that there are other thresholds for other types of so-called privileges — do we not need to replace that with something else in the interests of the public? Quite wisely, the legislation has chosen not to get into and assess the content of the party when considering certain quality matters. They suggested a performance standard, which is all the rage today, with performance objectives and so forth. That was quite wise because political parties are endowed, to a certain extent, with a similar sovereignty of the national government which they are trying to form and we want to avoid the issue of getting into content. It becomes a club of parties that wants to limit the membership in that club. Our party would want to avoid considering the kind of content of what constitutes the constitution of the party, other than basic elements.

There is an ecology of politics. We now have had, in the last decade, two new elements, a carrot and a stick, which are partly forcing the question upon the members of the committee. One is limitation of third-party activities and the other is the carrot, the advantageous tax benefits derived from giving to a political party, both admirable in their own right. We know the influence of political action committees and we know, as well, the reluctance of Canadians to participate in and properly fund an electoral system, short of total public funding, which I think our party would have sympathy for if that were put on the table. I do not have solutions for that. It is a very broad question because as I said, it is ecology. When you plug one hole you end up creating a new type of behaviour on the part of various parties, which we sometimes get in the voting systems that is referred to as strategic behaviour. People are forced to become something other than what they are comfortable being in order to do what they wanted to do before because there has been an attempt by external forces to limit particular options they had at a previous time.

I sympathize with this. It has to be viewed in an ecological sense, which is the type of philosophy that we have of examining how changes here affect changes there and sustainability over time.

tradition démocratique, d'utiliser une définition de parti qui soit aussi souple que possible.

J'aimerais, encore une fois, inviter le comité, et par votre intermédiaire le Sénat et le Parlement, à s'intéresser non pas aux partis mais aux électeurs. La loi électorale a pour objet de fournir aux électeurs une voix indirecte qui puisse influencer la façon dont le gouvernement est structuré et qui va les représenter au Parlement.

La question essentielle consiste à déterminer comment représenter le mieux possible les électeurs. Comment faire pour que les électeurs aient accès à tous les renseignements dont ils ont besoin pour choisir intelligemment les personnes qui vont les représenter?

M. Bradshaw: Je suis sensible au principe qui sous-tend votre question. Si l'on ramenait à deux députés le minimum applicable à une certaine catégorie, ou à un autre chiffre, puisqu'il y aurait d'autres minima pour les autres catégories de privilèges, ne faudrait-il pas alors remplacer cela par quelque chose d'autre dans l'intérêt public? Le législateur a décidé, très sagement, de ne pas s'occuper du programme du parti lorsqu'il s'agit d'examiner certains aspects qualitatifs. Certains ont proposé des critères de performance, proposition très à la mode de nos jours, avec des objectifs de performance et le reste. Cela était très sage parce que les partis politiques bénéficient, jusqu'à un certain point, d'une souveraineté comparable à celle du gouvernement national qu'ils essaient de former et nous voulons éviter d'avoir à examiner le contenu des programmes des partis. Cela devient un club de partis qui souhaitent limiter l'arrivée de nouveaux membres. Notre parti ne souhaite pas avoir à examiner en détail la constitution des partis, à l'exception peut-être des éléments fondamentaux.

Il existe une écologie politique. Nous avons depuis une dizaine d'années deux nouveaux éléments, la carotte et le bâton, qui obligent pratiquement les membres du comité à se pencher sur cette question. Le premier concerne les restrictions apportées aux activités des tiers et l'autre est la carotte, les généreux avantages fiscaux accordés aux personnes qui donnent de l'argent à un parti politique, deux aspects admirables en soi. Nous savons le rôle que jouent les comités d'action politique et nous connaissons, également, les réticences qu'ont les Canadiens à participer à un système électoral bien financé, sans aller jusqu'à être complètement financé par l'État, système que notre parti regarderait d'un oeil très favorable s'il était proposé. Je n'ai pas de solution pour régler cette question. C'est une question très large parce que, comme je l'ai dit, il s'agit d'écologie. Lorsque l'on règle un problème, on constate ensuite que les partis modifient leur comportement, ce qui se produit parfois dans les systèmes électoraux et cela s'appelle un comportement stratégique. Les gens sont ainsi obligés d'abandonner le comportement qu'ils auraient eu naturellement pour pouvoir faire ce qu'ils veulent parce que des forces extérieures sont venues limiter les options qu'ils possédaient auparavant.

Je suis très sensible à cet aspect. Il faut toutefois le voir dans un sens écologique, en tenant compte des principes qui montrent que les changements ont des répercussions insoupçonnées et peuvent parfois compromettre la durabilité d'un système.

Mr. Gray: If I may add one remark, using Mr. Bradshaw's remarks as a springboard, what he has described as political ecology has created a problem, which the chief electoral officer himself has referred to. The participation of Canadians in our political process is declining year by year. Part of that derives from the question of being forced into strategic voting to create a bogus majority. Many people, who simply do not feel that situation in any way represents their political voice, are staying home rather than participating in something they feel is failing. That is why we have declining participation, which it is now at a desperately low rate.

Senator Mahovlich: What is the perfect system? Are you asking the public to give us the answer? Have the Americans got it right?

Mr. Gray: Senator Mahovlich, when I referred to the new organization called Fair Vote Canada, I commended it precisely for not having prescribed a perfect system from the ones that exist in the world, but rather for raising a question that calls on Canadians to design a system to meet Canada's needs, which are geographic, linguistic, cultural and ethnic. All those questions and many others come into play. Therefore, they have said we should design our own best Canadian-made system that reflects our needs and will, above all, ensure that any voters of any persuasion — if there are a number of people who agree with that persuasion — will feel that a voice in Parliament represents them. At least one-third of Canadians do not now feel that is the case and therefore, do not vote.

The Chairman: I thank you for coming before us.

Mr. Gray, you waved a book about and, for the record, we should have the name of the book and the author in case any members would like to get it.

Mr. Gray: The book is entitled *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System.* It is edited, from the work of many participants, by Professor Henry Milner, who teaches political science at Vanier College and is an adjunct professor at Laval University. It is published by Broadview.

The Chairman: Is it a compendium?

Mr. Gray: Yes. It just came out last year and is full of Canadian contemporary information.

Mr. Bradshaw: I would commend the book to the committee as well. One of your Senate members sat next to me at the Integrated Relocated Pilot Project, IRPP, conference less than a month ago on this subject matter. I mentioned this book in a favourable way and she immediately found another person who was selling copies. There is already one copy floating around in the Senate.

Senator Cools: There is no doubt that political parties are private clubs. There is no doubt that is what they are.

M. Gray: J'aimerais ajouter un commentaire, en me servant des remarques de M. Bradshaw; j'aimerais dire que ce qu'il a qualifié d'écologie politique a créé un problème, auquel le directeur général des élections a fait allusion. Les Canadiens participent de moins en moins au processus politique. Une partie de cette désaffection vient du fait qu'ils sont forcés de voter de façon stratégique pour obtenir une majorité artificielle. Il y a beaucoup de gens qui estiment que la situation ne représente aucunement leurs choix politiques et qui restent chez eux plutôt que de participer à une opération qu'ils considèrent comme un échec. C'est pourquoi l'abstentionnisme augmente, à un point qui est maintenant inquiétant.

Le sénateur Mahovlich: Quel est le système parfait? Demandez-vous aux Canadiens de nous fournir la réponse? Les Américains ont-ils trouvé la solution?

M. Gray: Monsieur le sénateur, lorsque j'ai parlé de la nouvelle organisation appelée Fair Vote Canada, j'en ai dit du bien précisément parce qu'elle ne proposait pas un système parfait, choisi parmi ceux qui existent ailleurs, mais parce qu'elle invitait les Canadiens à mettre au point un système qui répondrait à leurs besoins, tant de nature géographique, linguistique, culturelle qu'ethnique. Tous ces facteurs, et il y en a beaucoup d'autres, jouent un rôle. C'est pourquoi les membres de cette organisation affirment que nous devrions nous-mêmes élaborer un système canadien qui refléterait nos besoins et grâce auquel tous les électeurs, quelle que soit leur opinion, pourvu qu'il existe un certain nombre de personnes qui partagent cette opinion, auront le sentiment qu'il y a au Parlement quelqu'un qui les représente. Il y a au moins un tiers des Canadiens qui ne pensent pas aujourd'hui que ce soit le cas et qui, par conséquent, ne votent pas.

La présidente: Je vous remercie d'être venus ici.

Monsieur Gray, vous avez montré un livre et, pour le compte rendu, nous devrions avoir le nom du livre et celui de son auteur au cas où des membres du comité voudraient se le procurer.

M. Gray: Ce livre s'intitule *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System.* Il a été publié sous la direction du professeur Henry Milner; il enseigne la science politique au collège Vanier et il est professeur adjoint à l'Université Laval; cet ouvrage regroupe de nombreux travaux. Il est publié par Broadview.

La présidente: C'est un résumé?

M. Gray: Oui. Il a été publié l'année dernière et contient toutes sortes d'informations récentes sur la situation canadienne.

M. Bradshaw: Je recommanderais également ce livre au comité. Un membre du Sénat était assis à côté de moi à la conférence sur le Projet pilote intégré de relocalisation, PPIR, qui s'est tenue il y a un mois sur ce sujet. J'ai fait un commentaire favorable sur ce livre et elle a immédiatement trouvé quelqu'un qui le vendait. Il y a déjà un exemplaire qui circule au Sénat.

Le sénateur Cools: Il est incontestable que les partis politiques sont des clubs privés. Cela est incontestable.

Some of them, in point of fact, have no legal existence and some of them have no corporate existence. I do not know whether you intended to do this, but you have opened up very profound, large issues that are beginning to bite us. There has been an enormous reluctance on the part of many to face these issues. I have given a fair amount of thought to these matters over the years because I think that they are important. The day will soon come when we have to face them. It is certainly alarming to consider voting patterns in this country and observe increasing marginalization of huge sections of the population over huge regions. At some point in time maybe we should examine that, but human nature can carry on and never consider some major problems.

I am philosophizing a bit because this is how it is. Your remarks are well intentioned.

The Chairman: Are they not beyond the bill?

Senator Cools: They are not beyond the bill. Some of those concerns speak directly to the bill. Clause 2, amending section 18(1) of the act, says that the chief electoral officer may carry out studies on voting, including studies respecting alternative voting means and may devise and test an electronic voting process for future use in a general election.

There has been no discussion on this issue at all in Parliament, yet here we are handing out authority for the electoral officer to devise and test. Parliament has not addressed even the question of whether we want electronic voting. It is within the realm of the bill, but what I am trying to say is that these are large issues.

The Chairman: It was included this time to add the Senate.

Senator Cools: I agree, but the clause remains as flawed as it was before. It has been improved with the addition of the Senate, but the substance of the clause, as opposed to the process, remains as untested. Never mind the Chief Electoral Officer testing electronic processes, Parliament should test whether we want the country to go down that road at all. I have heard some horror stories about electronic voting.

The witnesses are right. Many initiatives are taking place with insufficient debate and insufficient canvassing of the consequences of these decisions.

My question is on the definition of a political party and what number should properly constitute a political party. The Court of Appeal decision in the very same case of *Figueroa v. The Attorney General* stands in marked contrast to the lower court decision of Madam Justice Molloy. I cannot believe for a moment that two candidates could possibly constitute a political party. I do not see how that could even be considered reasonable.

En fait, il y a des partis qui n'ont aucune existence juridique et qui n'ont pas la personnalité morale. Je ne sais pas si c'était là votre intention mais vous avez amorcé un débat sur des questions très vastes qui commencent à nous interpeller. La plupart des gens éprouvent une grande réticence à examiner ces questions. Je réfléchis à ces sujets depuis des années parce que je pense qu'ils sont importants. Nous serons bientôt obligés de faire face à ces questions. Il est inquiétant de voir les tendances qui se dessinent à l'échelle nationale pour ce qui est des élections et de constater qu'il y a de vastes secteurs de la population vivant dans de nombreuses régions qui se trouvent de plus en plus marginalisées. À un moment donné, nous serons certainement amenés à examiner tout cela mais la nature humaine étant ce qu'elle est, le système peut fort bien continuer à fonctionner sans que personne n'examine ces graves problèmes.

Je fais un peu de philosophie parce que c'est bien ce qui se passe. Vos remarques partent d'une bonne intention.

La présidente: Ne dépassent-elles pas le cadre du projet de loi?

Le sénateur Cools: Non. Plusieurs aspects qui ont été mentionnés concernent directement le projet de loi. L'article 2, qui modifie le paragraphe 18(1) de la loi, énonce que le directeur général des élections peut faire des études sur la tenue d'un scrutin, notamment sur de nouvelles manières de voter, concevoir et mettre à l'essai un processus de vote électronique pour usage à une élection générale ultérieure.

Cette question n'a pas été débattue au Parlement et nous donnons maintenant au directeur des élections le pouvoir de concevoir et de mettre à l'essai diverses choses. Le Parlement ne s'est même pas prononcé sur la question de savoir si nous voulions utiliser le vote électronique. Tout cela se rapporte au projet de loi mais j'essayais de dire que ce sont là des questions fondamentales.

La présidente: On a ajouté cette fois-ci le Sénat.

Le sénateur Cools: Cela est vrai mais les lacunes de cet article n'ont aucunement été corrigées. Il a été amélioré parce qu'on a ajouté le Sénat mais le fond de cette disposition, par opposition au processus, n'a pas encore fait l'objet d'un débat. Avant de demander au directeur général des élections de mettre à l'essai un processus de vote électronique, le Parlement devrait commencer par demander à la population si c'est la voie qu'elle veut choisir. J'ai entendu des histoires d'horreur à propos du vote électronique.

Les témoins ont raison. On lance des initiatives sans se demander vraiment si elles sont justifiées et sans examiner les conséquences possibles de ce genre de décisions.

Ma question porte sur la définition de parti politique et du nombre minimum de candidats exigé pour constituer un parti politique. L'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Figueroa c. The Attorney General* est tout à fait contraire au jugement de la juridiction inférieure prononcé par madame le juge Molloy. Il me paraît tout à fait impossible de dire que deux candidats constituent un parti politique. Je ne peux même pas concevoir que l'on puisse trouver cela raisonnable.

In the bill, the number 12 is chosen. What is the rational basis for that choice? I can see none whatsoever. You want it lower because your parties are small. Larger parties will want it larger because they are larger. What is the public interest concerning the choice of a number?

Ms Di Carlo: One of the issues is that just because a political party fields two candidates that does not mean the political party is only two members, obviously. I will give the example of the Green Party, which may decide to focus its candidates in ridings that have very serious environmental problems. It will have a big push to illustrate that, if a candidate is elected in certain ridings, that person can grapple with problems by putting them on the agenda. That does not change how large or how small or how serious the party is.

Senator Cools: Are you saying that the determination should not be made by the number of candidates being fielded but by the membership base of the party?

Ms Di Carlo: All kinds of questions are being posed by this law. That is the point I am trying to make. I will give another example. Let us say the Council of Canadians decides to field candidates. It is not a political party, but it has every political right in the world to decide that it wants to select candidates and field them as Council of Canadians candidates. Yet it is not making any claim to be a political party. Should it not have the right to put its names on the ballot as Council of Canadians candidates?

Senator Cools: All this shows that, at some point in time, these august bodies will have to address their minds to the question of what constitutes a political party and those kinds of questions. At one time no group could dream of considering itself a political party without being able to demonstrate a considerable broad base of support. Putting together a political party was a pretty formidable task.

That is different from any individual running at any point in time as an independent. In terms of the rights of the citizen, those two issues are getting fused and confused in this particular debate. At some point in time, perhaps in a larger committee study outside the scope of this bill, Parliament must wrap its mind around these profound questions which we have been a little shy to tackle over time.

Mr. Figueroa: There are many sides to this question, but I want to deal with the question of numbers and self-interest. Senator Cools, it sounded as if the suggestion was being made that small parties favour lower registration because of self-interest and large parties favour a larger registration threshold for self-interest. The problem here, as you and others have mentioned, is the problem of political parties considering themselves to be private clubs.

We do not consider our party to be a private club. One does not join a private club and end up being imprisoned during anti-Communist witch hunts, such as those during the 1930s.

Dans le projet de loi, c'est le chiffre 12 qui a été retenu. Quelle est la raison de ce choix? Je n'en vois aucune. Vous voudriez un chiffre très bas parce que vous n'avez pas beaucoup de membres. Les grands partis voudraient un chiffre plus élevé parce qu'ils ont beaucoup de membres. Comment l'intérêt public devrait-il influencer le choix d'un tel chiffre?

Mme Di Carlo: Il y a d'abord le fait que ce n'est pas parce qu'un parti politique ne présente que deux candidats que ce parti n'a que deux membres. Je vais vous donner l'exemple du Parti Vert, qui pourrait décider de présenter des candidats dans les circonscriptions où il existe de graves problèmes environnementaux. Si un de ces candidats était élu, et montrait qu'il est en mesure de s'attaquer à ces problèmes en les mettant sur la place publique, cela aiderait beaucoup ce parti. Mais cela ne modifierait pas le nombre des membres de ce parti, ni le sérieux de sa démarche.

Le sénateur Cools: Voulez-vous dire que cette décision ne devrait pas être prise en fonction du nombre des candidats mais en fonction de celui des membres du parti?

Mme Di Carlo: Cette loi soulève toutes sortes de questions. C'est ce que je veux faire ressortir. Je vais vous donner un autre exemple. Disons que le Conseil des Canadiens décide de présenter des candidats. Ce n'est pas un parti politique mais sur le plan politique, il a parfaitement le droit de décider de choisir des candidats et de les présenter comme étant des candidats du Conseil des Canadiens. Cet organisme ne prétend aucunement être un parti politique. Ne devrait-il pas avoir le droit de voir indiquer sur les bulletins de vote qu'il s'agit de candidats du Conseil des Canadiens?

Le sénateur Cools: Tout ceci démontre que ces augustes instances vont, à un moment donné, devoir se pencher sur la question de ce qui constitue un parti politique et le reste. À une certaine époque, un groupe ne pouvait imaginer pouvoir se considérer comme un parti politique s'il n'était pas en mesure de montrer qu'il disposait d'un appui très vaste dans la population. La création d'un parti politique était une tâche considérable.

Cela est tout à fait différent du particulier qui décide de se présenter comme candidat indépendant. Sur le plan des droits des citoyens, on confond ces deux aspects dans ce débat. À un moment donné, peut-être dans le cadre d'une grande étude faite par un comité, et qui ne serait pas limitée par ce projet de loi, le Parlement va devoir examiner sérieusement ces grandes questions que nous avons hésité à aborder jusqu'ici.

M. Figueroa: Cette question comporte de nombreux aspects mais je voudrais traiter de la question des nombres et des intérêts des partis. Honorable sénateur Cools, vous avez semblé affirmer que les petits partis préféraient que le seuil exigé soit le plus faible possible parce que cela est dans leur intérêt et que les grands partis souhaitent le contraire, là encore parce que c'est dans leur intérêt. La difficulté vient du fait, comme vous et d'autres l'ont mentionné, que les partis politiques se considèrent comme des clubs privés.

Nous ne considérons pas que notre parti est un club privé. On ne devient pas membre d'un club privé pour se retrouver en prison à cause d'une chasse aux sorcières lancées contre les

Perhaps some parties do qualify as private clubs. The point is that the democratic process should not be a private club.

Imagine you are a member of a private golf and country club. We know there are inherent problems in such clubs such as the racism that kept Blacks and Jews out of the golf clubs in the United States for decades, perhaps centuries. An argument could be made, nonetheless, that in a private club members can vote on who gets in and who does not get in because it is private. That is part of the problem of private ownership and private property. The electoral system is not a private country club. Yet we have a reality in which the parties that are already in power are the ones that set the rules for participation. That is problematic.

You cannot say, for example, that there should be a higher threshold of credibility and support across the country before you legitimately say you have formed a political party because life is not like that. New forces arise and grow and develop and sometimes they regress.

The point is if you set up such a high threshold you are setting up a situation that, by definition, becomes exclusionary and prevents competition from arising. I want to talk about the 50-candidate rule. It is very interesting. If you go back to the debate in the early 1970s when the first Canada Elections Act was brought about, the motion of the ruling party of the day, the Liberal Party, was for 75 candidates. The Tories in opposition put forward 25. Ed Broadbent, the leader of the NDP, actually made an argument for one. He said there was no reason why one was not sufficient to be a registered political party.

The fact is that the Tories took a position of 25, the Liberals took 75 and they sawed it off at 50. Is that rational?

Why did the Liberal Party put forward the number of 75? It has been well documented that, in fact, the real reason was not the magic of the figure 75 but rather that it would prevent the emergence of a separatist party in Quebec because, at that time, there were less than 75 ridings in the province of Quebec. That was the rationale — very shrewd and pragmatic and certainly not based on democratic principles in general. That was the real politics of it.

The question is raised, why 12? I think you are familiar with the argument that you need at least 12 MPs to be a considered a parliamentary party and so on. An opposition party, during Bill C-2 deliberations, put forward a motion to amend the number 50 down to 12. That was supported by all the opposition parties except the Tories and, of course, the ruling Liberals in the Commons. That amendment was defeated but it was supported by the Bloc and the NDP and by the Reform Party, which later became the Canadian Alliance Party. That was the argument for 12.

communistes, comme cela s'est fait au cours des années 30. Il y a peut-être des partis qui sont effectivement des clubs privés. Mais le processus démocratique ne devrait pas être un club privé.

Imaginez que vous êtes membre d'un cercle sportif privé. Nous savons que ce genre de club connaît toujours certains problèmes, comme le racisme qui a écarté les Noirs et les Juifs des clubs de golf aux États-Unis pendant des dizaines d'années, peut-être des siècles. On pourrait toutefois soutenir, que dans un club privé, les membres peuvent décider d'accepter ou de refuser de nouveaux membres, parce qu'il s'agit d'une affaire privée. C'est là un aspect des problèmes que pose la propriété privée. Le système électoral n'est pas un cercle sportif privé. Cependant, la réalité est que ce sont les partis qui sont au pouvoir qui fixent les règles qui déterminent la participation à ce processus. Cela fait problème.

On ne peut pas dire, par exemple, qu'il faut qu'un groupe bénéficie d'un large appui dans la population et d'une grande crédibilité pour pouvoir dire qu'il constitue un parti politique, parce que la vie n'est pas comme cela. Des forces nouvelles apparaissent, se développent et parfois disparaissent.

L'idée est que, si l'on choisit un seuil trop élevé, on crée une situation qui, par définition, exclut les autres partis et empêche toute concurrence. Je veux parler de la règle des 50 candidats. C'est une histoire très intéressante. Si l'on se reporte aux débats qui ont entouré, au début des années 70, la première Loi électorale du Canada, on constate que le parti au pouvoir à l'époque, le Parti libéral, avait présenté une motion proposant de retenir le chiffre de 75 candidats. Les conservateurs, qui étaient dans l'opposition, proposaient 25 candidats. Ed Broadbent, le chef du NPD, soutenait en fait qu'un seul candidat suffisait. Il ne voyait pas pourquoi un tel nombre ne suffirait pas à accorder le statut de parti enregistré à un parti politique.

Le fait est que les conservateurs proposaient 25 candidats, les libéraux 75 et qu'on a retenu le chiffre de 50. Est-ce là une décision bien rationnelle?

Pourquoi le Parti libéral proposait-il le chiffre de 75? Il a été démontré que la véritable raison n'était pas que le chiffre de 75 avait quelque chose de magique, mais parce que cela empêcherait l'apparition d'un parti séparatiste au Québec; en effet, à l'époque, il y avait moins de 75 circonscriptions dans la province de Québec. C'était là le véritable motif, un motif astucieux et pragmatique mais qui n'était manifestement pas fondé sur des principes démocratiques. C'est là la véritable raison de ce choix.

La question est posée, pourquoi le chiffre 12? Je crois que vous connaissez tous l'argument qu'il faut au moins 12 députés pour être considéré comme un parti parlementaire. Pendant les débats qui ont entouré la présentation du projet de loi C-2, un parti d'opposition a présenté une motion visant à ramener à 12 le chiffre de 50. Tous les partis de l'opposition à l'exception des conservateurs ont appuyé cette motion, à laquelle s'opposaient, bien entendu, les libéraux au pouvoir à la Chambre des communes. Cet amendement a été défait mais il avait l'appui du Bloc, du NPD, du Parti réformiste, qui est devenu plus tard le Parti de l'Alliance canadienne. C'était l'argument avancé pour choisir le nombre de 12.

The fundamental question is this: The question of being a registered political party is not a benefit for political parties as much as it is the right of the Canadian people to know and to be able to cast an informed vote.

In the British Columbia elections that just took place I saw a list following that election, from Elections BC, which indicated that the registered political parties in B.C. number about 25 or 30 or more.

Mr. Bradshaw: It is very high.

Mr. Gray: Over 30.

Mr. Figueroa: It is more than 30. That has not created great confusion. Somehow there is an argument that, with a lower threshold, there will be a plethora of parties and the Canadian people will not understand. That is a rather condescending attitude toward the Canadian people. The people will be able to figure out political parties. The point is that you should exclude no one.

One further important point is the matter of tax receipts. The argument is that there is some sort of benefit. Our parties have different views on this subject. The ability of political parties to issue tax receipts for political donations was upheld by the Lortie commission in its report in 1990, not so much to directly help fund political parties as to encourage the Canadian people, as a whole, to become involved in the political process.

We regained our registration in the last election, but was it fair that since 1993 the supporters of the Communist Party could not get a tax receipt when they donated to our party but could receive one if they supported the Liberals? Furthermore, if fewer candidates run, will this suddenly be exploited? Will more people come to the Communist Party because we issue tax receipts? That is ridiculous.

The point is that every citizen should have an equal right to access because he or she is participating in the political process by supporting the political party of choice.

Senator Cools: I have one last question. You are right about the 1974 initiative that attempted to encourage a broad base of Canadians to make contributions.

I have problems with the courts encroaching on what I consider to be Parliament's territory. I have read the two judgments. You say you are upholding the democratic process and you are trying to promote public participation, but the conclusion that Madam Justice Molloy arrived at is as a result of a very undemocratic process, which is reading in and reading out of legislation. If you refer to the Court of Appeal judgment, you can observe that it is a little bit more guarded and exercises a little more restraint.

You say you are here to uphold democratic rights. How can you possibly view the process by which this bill has been put before us as even democratic?

La question fondamentale est la suivante: Le statut de parti politique enregistré n'est pas un privilège accordé aux partis politiques; il touche le droit de la population canadienne d'être informée et de pouvoir voter de façon éclairée.

Après les élections qui viennent d'avoir lieu en Colombie-Britannique, j'ai vu une liste de l'organisme Elections BC, qui indiquait que le nombre des partis politiques enregistrés en Colombie-Britannique était d'environ 25, 30, voire davantage.

M. Bradshaw: Il est très élevé.

M. Gray: Plus de 30.

M. Figueroa: Plus de 30. Cela n'a pas entraîné beaucoup de confusion. Certains soutiennent parfois qu'en choisissant un seuil très bas, les partis vont se multiplier et la population ne va pas comprendre ce qui se passe. Cela reflète une attitude assez condescendante envers la population. La population est tout à fait capable de savoir quels sont tous ces partis politiques. L'essentiel est de n'exclure personne.

Les reçus d'impôt constituent un autre aspect important. Certains affirment que cela confère un certain avantage. Nos partis n'ont pas le même point de vue. La commission Lortie a, dans son rapport de 1990, reconnu l'importance d'accorder aux partis politiques le droit de délivrer des reçus d'impôt à l'égard des dons politiques non pas tant pour aider au financement des partis politiques que pour encourager les Canadiens, dans leur ensemble, à participer au processus politique.

Nous sommes redevenus un parti enregistré après la dernière élection mais était-il équitable que, depuis 1993, les personnes qui appuyaient le Parti communiste ne pouvaient pas obtenir de reçu d'impôt lorsqu'ils versaient de l'argent à notre parti alors qu'ils auraient pu en recevoir un s'ils décidaient d'appuyer les libéraux? En outre, si nous réduisons le nombre des candidats présentés, va-t-on tout à coup exploiter cette possibilité? Est-ce que le nombre des membres du Parti communiste va augmenter parce que nous remettons maintenant des reçus d'impôt? Cela est tout à fait ridicule.

Le principe est que tous les citoyens devraient avoir les mêmes droits parce qu'ils participent au processus politique en appuyant le parti politique de leur choix.

Le sénateur Cools: J'aurais une dernière question. Vous avez raison au sujet de l'initiative de 1974 qui visait à encourager les Canadiens à contribuer au financement des partis politiques.

Je n'aime pas que les tribunaux empiètent sur ce que je considère comme le territoire du Parlement. J'ai lu les deux jugements. Vous dites que vous défendez le processus démocratique et que vous essayez de favoriser la participation de la population mais madame la juge Molloy en est arrivée à sa conclusion en utilisant un processus tout à fait antidémocratique, à savoir l'interprétation de dispositions législatives. Si vous considérez l'arrêt de la Cour d'appel, vous pouvez constater que celle-ci est plus prudente et a fait preuve de plus de mesure.

Vous dites que vous êtes ici pour défendre les droits démocratiques. Comment pouvez-vous affirmer que le processus qui nous a amenés à être saisi de ce projet de loi est démocratique?

Mr. Figueroa: As I indicated in our remarks, in principle, we support and believe that only democratic bodies should set the laws in this country. However, there is a problem. If we can find another way of solving it, we should.

As a matter of fact, we recommend another way which is to not allow the courts to read in or read out legislation, but to have a genuinely public democratic process, including holding a referendum on rewriting the whole electoral system and opening it up to a full debate. Otherwise, if it just stays within these hallowed halls, there is the fundamental contradiction to which I have already referred, that those who are already here, who already have the power, will use that power. They have historically used it and will no doubt continue to use it to uphold their own interests and not necessarily the interests of the Canadian people as a whole. It has to be opened up. On that point, I believe we all agree.

Senator Joyal: I have a question for Mr. Bradshaw and other witnesses can comment.

Mr. Bradshaw, in your brief you confirm that you have launched a constitutional test case. I understand that the documents have been filed with the court at this point?

Mr. Bradshaw: Yes.

Senator Joyal: For our benefit, can you give a brief outline of your reasoning to support your conclusion that the present system is unconstitutional?

Mr. Bradshaw: Yes. I just received a copy of those filings yesterday. They constitute a factum with four affidavits, one of them from an expert, Mr. Cairns, who has been apparently respected by all parties, as well as the named litigant, former leader of our party, Joan Russow, who led our party through two federal elections.

The grounds for our challenge to the election law is based on the Charter, section 3 and subsection 15(1), I believe. The first deals with fair representation. Our contention — and we realize it must be based on empirical evidence of voting systems — is that the present system, in a de facto way, discriminates against women being elected and therefore, the rights of women across the country. The range of issues that are important to women, because of their traditional role in society and their unique perspective, do not make it to the table very often. These issues include not only the right to run but also to be represented by those who would run to represent your interests.

We contend that is primarily based on the performance of the proportional representation systems that use list systems in which the larger major parties tend to have a balanced gender representation in the lists and concern themselves as well with the ethnic makeup of the electorate to be represented in the lists. The voter in most cases cannot change the order in which the list appears, although in some electoral systems that does occur.

M. Figueroa: Comme je l'ai indiqué dans nos remarques, nous appuyons le principe voulant que seuls des organismes démocratiques puissent adopter des lois. Cependant, il y a là un problème. S'il existe une autre façon de régler le problème, nous devrions l'utiliser.

En fait, nous recommandons une autre façon de procéder qui ne consiste pas à demander aux tribunaux d'interpréter des dispositions législatives, que ce soit de façon extensive ou restrictive, mais à adopter un processus véritablement démocratique et public, qui prévoirait la tenue d'un référendum sur une réforme complète du système électoral, après un large débat. Autrement, si l'on étudie ce problème que dans ces augustes salles, on se heurte à la contradiction fondamentale que j'ai déjà mentionnée, à savoir que les personnes qui sont ici, qui sont au pouvoir, vont utiliser ce pouvoir. Elles l'ont déjà utilisé et vont certainement continuer à l'utiliser pour défendre leurs intérêts et pas nécessairement ceux de l'ensemble de la population. Il faut élargir le processus. Je crois que nous sommes tous d'accord sur ce point.

Le sénateur Joyal: J'aimerais poser une question à M. Bradshaw et les autres témoins pourront également intervenir.

Monsieur Bradshaw, dans votre mémoire, vous confirmez que vous avez présenté une cause constitutionnelle type. Je crois savoir que les documents ont été déposés au greffe du tribunal?

M. Bradshaw: Oui.

Le sénateur Joyal: Pour notre information, pourriez-vous nous exposer brièvement le raisonnement que vous utilisez pour appuyer votre conclusion selon laquelle le système actuel est inconstitutionnel?

M. Bradshaw: Oui. J'ai reçu hier une copie de ces documents. Il y a un mémoire accompagné de quatre affidavits, dont l'un émane d'un expert, M. Cairns, qui est apparemment respecté par toutes les parties; un autre a été préparé par la partie dont le nom figure sur les documents, l'ancienne chef de notre parti, Joan Russow, qui a dirigé notre parti pendant deux élections fédérales.

Nous contestons la loi électorale en nous fondant sur l'article 3 et le paragraphe 15(1) de la Charte, à ce que je crois. Ces dispositions traitent de représentation équitable. Notre argument, et nous savons que cet argument doit être fondé sur des preuves empiriques relatives au système électoral, est que le système actuel est discriminatoire pour ce qui est de l'élection des femmes et que, par conséquent, il porte atteinte aux droits des femmes de notre pays. Il est assez rare que l'on aborde officiellement toute la gamme des questions qui sont importantes pour les femmes, en raison du rôle traditionnel qu'elles jouent dans la société et de leur point de vue particulier. Ces questions comprennent non seulement le droit de se porter candidat mais également celui d'être représenté par des candidats qui représentent leurs intérêts.

Nous soutenons que cet argument est principalement fondé sur la performance des régimes de représentation proportionnelle qui utilisent des listes que les grands partis établissent en respectant habituellement un certain équilibre entre les hommes et les femmes et en se préoccupant également de la composition ethnique des électeurs que ces listes doivent représenter. La plupart du temps, l'électeur ne peut changer l'ordre dans lequel les

The first point is fairer representation of Canadian citizens by their elected representatives and the performance of the two systems. The two studies have shown — one of them is cited in the book, *Making Every Vote Count* — that the representation of women in the first-past-the-post system is about half what it is in the proportional representation system.

The other one is actually slightly more substantial. It indicates that the present voting system tends to skew, through strategic behaviour, not only the voter but the parties toward regional representation. The example given here by my colleague from the Marxist-Leninist Party is that the Green Party might consider pooling resources from across the country. It is a very active party. It chose to run in two elections to break through. That is not, by the way, a part of our discussion, but it represents a legitimate strategy, given the voting system. If we spread our resources evenly, we may be able to pat ourselves on the back about the overall popular vote but we will not come down to the bottom line, which is seats. As such, we will still be on the outside, barking on the edge, being the litter on the lawn of Parliament, the pedestrians on the political superhighway.

The fact is that voters end up, under first-past-the-post, voting strategically, not perhaps for the party of their first choice but for a party that can give effect to their antagonisms and resentments. In other words, the NDP appealed to our voters in British Columbia that, because of the pre-eminence of the Liberal Party in the polls, a vote for the Green Party was a vote for the Liberals, which was a distasteful thing to do.

Our contention is that has worked in some cases, although our percentage of vote did not drop as much as the NDP went up in that particular stage of the election, but it also has the effect of discouraging people from voting. A number of people say, "I really have an impossible situation. I prefer this party, but if I vote that way the scenario suggested by the other party that I do not favour might come to pass, so it is better not to face that moral dilemma by not showing up at the polls.

In many ways, what we have in our voting system is a lack of consumer choice. In the private sector we have consumer choice, yet we have a political marketplace that is not, in fact, keeping up with that.

Senator Joyal: Which section of the Charter does that refer to?

Mr. Bradshaw: I defer to my colleagues. I do not have the paper here and I do not have experience at the national level.

Ms Di Carlo: It is section 3 and section 15.

Mr. Bradshaw: Many votes are simply not counted. The votes for the losing candidates in many cases exceed those that were

noms figurent sur la liste, mais cela est possible avec certains systèmes électoraux.

Le premier point est d'obtenir une représentation plus équitable des citoyens canadiens par leurs représentants élus et le rendement des deux systèmes. Deux études, dont l'une est citée dans le livre *Making Every Vote Count*, montrent qu'avec le régime de la majorité simple, les femmes sont deux fois moins représentées qu'avec la représentation proportionnelle.

L'autre argument est en fait un peu plus fort. Il est basé sur le fait que le système électoral actuel a tendance à privilégier le régionalisme, non seulement pour les électeurs mais pour les partis, parce qu'il favorise certains choix stratégiques. L'exemple qu'a donné ici mon collègue du Parti Marxiste-Léniniste est que le Parti Vert pourrait fort bien regrouper toutes les ressources qui lui viennent des différentes régions. C'est un parti très actif. Il peut choisir de présenter deux candidats pour améliorer ses chances. Ce n'est pas là-dessus que portent notre discussion mais cela serait une stratégie tout à fait légitime, compte tenu du système électoral. Si nous répartissons également nos ressources, nous pourrons peut-être nous féliciter du suffrage populaire obtenu mais nous n'obtiendrons pas de résultats concrets, c'est-à-dire des sièges. Nous serons donc encore maintenus à distance, nous pourrons faire du bruit, agrémenter la pelouse du Parlement, mais nous resterons les piétons des autoroutes de la politique.

Le fait est qu'avec la majorité simple, les électeurs finissent par voter de façon stratégique, non pas peut-être pour le parti qui serait leur premier choix mais pour le parti qui peut faire connaître leur insatisfaction. Autrement dit, le NPD a essayé d'influencer nos électeurs en Colombie-Britannique en leur disant qu'à cause de la dominance du Parti libéral dans les sondages, un vote pour le Parti Vert était un vote pour les libéraux, un comportement tout à fait déplacé.

Nous soutenons que cet argument a réussi dans certains cas à influencer les électeurs, même si la baisse de notre pourcentage des suffrages ne correspond pas exactement aux gains enregistrés par le NPD au cours de cette élection, mais cela a également pour effet de décourager les gens de voter. Il y a beaucoup de gens qui se disent: «Je me trouve vraiment dans une situation impossible. Je préfère ce parti mais si je vote pour lui cela pourrait faciliter l'arrivée au pouvoir d'un autre parti dont le programme ne me convient pas; il est donc préférable d'éviter ce dilemme et de ne pas voter.»

Sur bien des points, on peut dire qu'avec notre système électoral, les consommateurs n'ont guère le choix. Dans le secteur privé, les consommateurs peuvent choisir, mais nous avons un marché politique qui ne suit pas la réalité.

Le sénateur Joyal: À quel article de la Charte faites-vous référence?

M. Bradshaw: Je m'en remets à mes collègues. Je n'ai pas le document ici et je n'ai pas d'expérience au niveau national.

Mme Di Carlo: Ce sont les articles 3 et 15.

M. Bradshaw: Il y a beaucoup de votes qui ne comptent pas. La plupart du temps, les suffrages obtenus par les candidats non

cast for the winning candidate.We know, because it is a plurality system, that there is no other way for those voters to have effect.

Because of the bias toward regional parties, parties which want to break through tend to concentrate their activities in a small area. It is very difficult for those who vote for the losing candidates in certain ridings to be represented by proxy by the candidates elsewhere because their party platform very often has been one of antagonism towards the very interests of the voters of the other regions of Canada. That works against us having truly national governments. We have national agendas competing on the level of what is best for the country rather than agendas competing over which region of the country or which population group should have pre-eminence over other population groups.

The Chairman: Mr. Bradshaw, I want to point out that I take a bit of exception to one of your remarks. You spoke of the male species. Male is a sex, and women and men are the same species.

Mr. Bradshaw: The term is gender. I stand corrected and slightly shamed.

Senator Fraser: First, I congratulate Mr. Figueroa for having the tenacity to bring these issues in an obligatory fashion before us. It is not easy, especially when you represent a small organization, to fight a major court battle. Whatever the outcome of the final case, clearly the issues that you have raised deserve very serious attention. I congratulate you on that.

Second, just in general, I should like to observe that winning seats in Parliament is not the only way for small parties today to have significant political influence and I would cite in particular the case of a party like the Green Party. I was not in politics until I came to the Senate three years ago. I have been learning a lot, as a newcomer. One of the things that fascinates me is the extent to which, within a major traditional brokerage-style party, enormous pressure exists to accommodate a very wide range of voter interests so that every time a small party demonstrates that it is capable of attracting some proportion of public support, the major parties pay attention. They do not pay as much attention as you would like or act as quickly as you would like, but you should not think, just because you got 1 per cent of the vote and no seats, that you are not accomplishing anything. Perhaps saying that is political treason, but I actually believe it.

Senator Beaudoin: Is it your contention that, because of section 3 or subsection 15(1) of the Charter, our system of elections is unconstitutional?

Mr. Bradshaw: Our contention is that we are asking the court to rule that the system does fail on those two grounds, especially considering that there are alternatives, without specifying or asking the court to specify them or even have the court rule what the alternatives should be. We were very careful. I know there is

élus sont supérieurs à ceux qu'a obtenu le gagnant. Nous savons qu'avec un régime de majorité relative, il n'y a pas d'autre façon de donner effet au choix de ces électeurs.

Notre régime électoral favorise les partis régionaux et les partis qui veulent faire élire leur candidat ont tendance à concentrer leurs activités dans certaines régions. Il est très difficile que les électeurs qui ont voté pour des candidats qui n'ont pas été élus soient représentés, de façon indirecte, par des candidats élus ailleurs, parce que le programme de leur parti est bien souvent contraire aux intérêts des électeurs des autres régions du Canada. Cela nous empêche d'avoir des gouvernements qui gouvernent pour le bien de la nation. Nous avons des programmes nationaux dans lesquels nous proposons des mesures avantageuses pour l'ensemble du pays et non pas des programmes accordant à des régions ou à des groupes une certaine priorité sur d'autres groupes.

La présidente: Monsieur Bradshaw, je tiens à signaler que je n'ai pas apprécié une de vos remarques. Vous avez parlé de l'espèce mâle. L'adjectif mâle désigne un des deux sexes mais les femmes et les hommes appartiennent à la même espèce.

M. Bradshaw: Le terme est le genre. Merci de me l'avoir signalé et je vous prie de m'excuser.

Le sénateur Fraser: Premièrement, je félicite M. Figueroa d'avoir eu la ténacité de nous obliger à examiner ces questions. Il n'est pas facile de se lancer dans une grande lutte judiciaire, en particulier lorsque l'on représente une petite organisation. Quelle que soit l'issue de cette affaire, il est évident que les questions que vous avez soulevées méritent qu'on s'y intéresse de près. Je vous félicite sur ce point.

Deuxièmement, d'une façon générale, j'aimerais faire remarquer que faire élire des députés au Parlement n'est pas le seul moyen qu'ont les petits partis pour exercer une influence politique importante et je citerai en particulier le cas d'un parti comme le Parti Vert. Je n'avais jamais fait de politique avant d'être nommée au Sénat il y a trois ans. Je suis nouvelle ici, et j'ai beaucoup appris. Il y a une chose qui me fascine, c'est qu'à l'intérieur des grands partis traditionnels, il s'exerce des pressions énormes pour tenir compte d'un éventail très vaste d'intérêts, ceux des électeurs, de sorte que, chaque fois qu'un petit parti montre qu'il est capable d'avoir l'appui d'une partie de la population, les grands partis examinent immédiatement la situation. Ils ne s'intéressent peut-être pas d'assez prêts ou assez rapidement à ce genre de choses mais il ne faudrait pas penser que, parce que vous n'avez obtenu qu'un pour cent des suffrages et pas de siège, vous n'avez rien accompli. Cette affirmation constitue peut-être une trahison politique mais je crois vraiment que cela représente la réalité.

Le sénateur Beaudoin: Soutenez-vous que notre système électoral est inconstitutionnel parce qu'il porte atteinte à l'article 3 ou au paragraphe 15(1) de la Charte?

M. Bradshaw: Notre argument est que nous demandons au tribunal de juger que le système est invalide pour ces deux motifs, si l'on tient compte, en particulier, du fait qu'il existe d'autres systèmes; nous ne demandons pas au tribunal de préciser quels sont ces systèmes ou de décider quelle devrait être la solution

media attention that we, in fact, are asking the court to enter the area of legislation. Of course, the act of ruling legislation to be unconstitutional is itself a party to that. We feel it is quite justified, given the blind spot we feel the incumbents have on this particular issue.

Senator Beaudoin: I am interested in that because our system is based on the British system and, to a certain extent, on the American system. We have very few cases in Canada on the right to vote and we have very few cases on equality. As a matter of fact, I remember one case — in Saskatchewan. In the United States, of course, it is one person, one vote and an argument has been made that the proportional system is perhaps more in accordance with section 15 than the system that we have inherited from Great Britain. Is it your intention to raise that question in court?

Mr. Bradshaw: Yes. I am not sure quite what the nature of the question is. We are citing that particular section. It is not a matter of one person, one vote. We are saying that every vote is counted. We are saying that the filter that is there, through which that vote comes to have effect on the outcome of Parliament, is what is questionable. The effect, not the direct effect, but the indirect effect is that each voter does not have a relatively equal impact on the outcome of the election, especially considering that there are alternatives.

It does not say that the law forbids certain voters from voting or that it takes their votes and puts them in the garbage pail while favouring others. It does not contend that. It contends that the effect is that, in certain ways, the lady of justice who wears a blindfold, by being fair and even-handed, would be acting in a prejudicial manner because it is up to the government to compensate for certain inequalities that already exist in society as a whole.

Senator Beaudoin: There is a distinction at the core of our system. In the United States the system is one person, one vote and the Americans are very tough on this. In Canada, we have one or two cases on this and we accept a certain disparity from one circumscription to another. We had a commission on this. We studied that quite thoroughly. Some people say that the proportional system is more in accordance with subsection 15(1) of the Charter than the system we have inherited because it counts each vote. Each vote counts.

I am not aware of any ruling by the Supreme Court on this. I am astonished that it has never been raised in court. I hear you and I say that if you are convinced that such is the case, or if you are convinced that proportional representation is a better system than the one that we have, why not raise that question in court?

Mr. Bradshaw: That is essentially what we are doing.

I can make one quick comment about the Saskatchewan case. There was a ruling in Saskatchewan that came to the Supreme Court, which was a challenge to one person, one vote on the

retenue. Nous sommes très prudents. Je sais que les médias ont signalé que nous demandions en fait au tribunal d'exercer un rôle législatif. Bien sûr, le fait de déclarer qu'une loi est inconstitutionnelle est un aspect de ce contexte. Nous pensons que cela est tout à fait justifié, étant donné l'aveuglement dont font preuve les représentants élus sur ce point.

Le sénateur Beaudoin: Cela m'intéresse parce que notre système découle du système britannique et, dans une certaine mesure, du système américain. Il existe très peu de décisions canadiennes qui portent sur le droit de vote et très peu, sur la question d'égalité. En fait, je me souviens d'une affaire, en Saskatchewan. Aux États-Unis, bien entendu, c'est le principe d'un vote par personne et on a soutenu que le régime proportionnel respectait davantage l'article 15 que le système que nous avons hérité de la Grande-Bretagne. Avez-vous l'intention de soulever cette question devant le tribunal?

M. Bradshaw: Oui. Je ne sais pas très bien quelle est votre question. Nous citons cet article. Il ne s'agit pas du principe une personne un vote. Nous disons que tous les votes sont comptés. Nous affirmons qu'il y a un filtre qui influence l'effet que peut avoir le mode de scrutin sur la composition du Parlement et c'est cela que nous remettons en question. L'effet, non pas direct mais indirect, est que chaque vote n'a pas la même influence sur l'issue de l'élection, si l'on tient compte en particulier du fait qu'il existe d'autres solutions.

Nous ne disons pas que la loi interdit de voter à certains électeurs ou que l'on jette leurs votes à la poubelle pour en retenir d'autres. Ce n'est pas ce que nous soutenons. Nous soutenons que dans ce système, la justice qui a les yeux bandés pour être équitable et juste agit de façon préjudiciable, parce que c'est au gouvernement de remédier à certaines inégalités qui existent dans l'ensemble de la société.

Le sénateur Beaudoin: Il existe une distinction essentielle dans notre système. Aux États-Unis, le principe de base est que chaque personne a droit à un vote et les Américains appliquent ce principe de façon très rigoureuse. Au Canada, nous avons une ou deux décisions qui portent sur ce point mais nous acceptons une certaine disparité entre les circonscriptions. Nous avons eu une commission qui a étudié cela. Nous avons étudié cela de façon très détaillée. Certains soutiennent que la représentation proportionnelle est plus conforme au paragraphe 15(1) de la Charte que le système dont nous avons hérité parce que chaque vote compte.

Je ne connais pas de décision de la Cour suprême portant sur ce point. Je suis étonné que cette question n'ait jamais été soulevée devant les tribunaux. Je comprends vos arguments et je me dis que si vous êtes convaincu que tel est bien le cas ou si vous êtes convaincu que la représentation proportionnelle est un système supérieur à celui que nous avons, pourquoi ne pas soumettre cette question devant les tribunaux?

M. Bradshaw: C'est en fait ce que nous faisons.

Je peux faire un bref commentaire sur l'affaire de la Saskatchewan. C'est une décision de cette province qui a été soumise à la Cour suprême, dans laquelle l'on soutenait que le

grounds that rural ridings had a lower population. The court ruled that it was permissible, even though it persisted over some time.

We would contend, in our particular brief to the court, that is a far smaller variation — 2:1 — than what occurs in the outcome of the allocation of seats in Parliament, the classic case being the 1993 election with the PCs having something like 20 per cent of the vote and two seats.

Senator Beaudoin: I have read the Saskatchewan reference. Madam Justice McLachlin, now the Chief Justice, made the judgment. Some of her colleagues agreed with her, but they never touched on that question. On the country, I think they came to the conclusion that the system that we have in Canada is not at all offensive to section 15.

Some people have made the argument that proportional representation is more in accordance with equality before the law than the system we have. I would just say that it might be a good thing, one day, to raise that question in a case before the courts. That is all I will say.

Mr. Bradshaw: One other point about section 3 is that rural versus urban is not a prohibited grounds of discrimination, whereas we are talking about other factors that are one of those.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us.

The committee adjourned.

principe une personne un vote n'était pas respecté parce que les circonscriptions rurales étaient moins peuplées. Le tribunal a jugé qu'un écart de ce genre était acceptable, même s'il existait depuis un certain temps.

Nous soutenons, dans le mémoire que nous avons présenté à la cour, que cela est une variation beaucoup plus faible, deux contre un, que ce qui se passe dans l'attribution des sièges au Parlement, l'exemple classique étant l'élection de 1993 dans laquelle les conservateurs avaient obtenu quelque 20 p. 100 des voix et deux sièges.

Le sénateur Beaudoin: J'ai lu le renvoi relatif à l'affaire de la Saskatchewan. Madame la juge McLachlin, maintenant juge en chef, a prononcé le jugement. Certains de ses collègues étaient d'accord avec elle mais ils n'ont pas abordé cette question. Au contraire, je pense qu'ils en sont arrivés à la conclusion que le système que nous avons au Canada n'était pas incompatible avec l'article 15.

Certains ont soutenu que la représentation proportionnelle respectait mieux l'égalité devant la loi que ne le faisait notre système. Je dirais simplement qu'il serait sans doute bon de soumettre, un jour, cette question aux tribunaux. C'est tout ce que je veux dire.

M. Bradshaw: Une autre remarque au sujet de l'article 3, c'est que l'opposition région rurale-région urbaine n'est pas un motif de discrimination interdit, alors que nous parlons d'autres facteurs qui font partie de ces motifs.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant le comité.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons.

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes.

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, May 30, 2001

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director of Legal Operations;

Roxanne Guérard, Counsel, Legislation and House Planning.

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane Davidson, Director, Legal Services and Registrar of Political Parties;

Janice Vézina, Director, Election Financing.

Le mercredi 30 mai 2001

Du Bureau du Conseil privé:

Michael Peirce, directeur, Opérations juridiques;

Roxanne Guérard, conseiller, Législation et planification parlementaires.

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane Davidson, directrice, Services juridiques et registraire des partis politiques;

Janice Vézina, directrice, Financement des élections.

Thursday, May 31, 2001

From Desjardins-Laurentienne Financial Corporate:

Pierre Rousseau, Consultant, former Senior Vice-President, Corporate Development;

Sylvie Dion, Vice-President, Corporate Development.

From the Christian Heritage Party of Canada:

Ron Gray, Leader.

From the Marxist-Leninist Party of Canada:

Anna DiCarlo, Secretary.

From the Green Party of Canada:

Chris Bradshaw, Interim Leader.

From the Communist Party of Canada:

Miguel Figueroa, Leader.

Le jeudi 31 mai 2001

De la Corporation financière Desjardins-Laurentienne:

Pierre Rousseau, consultant, ancien vice-président, Développement corporatif;

Sylvie Dion, vice-présidente, Développement corporatif.

Du Parti de l'Héritage Chrétien du Canada:

Ron Gray, chef.

Du Parti Marxiste-Léniniste du Canada:

Anna DiCarlo, secrétaire.

Du Parti Vert du Canada:

Chris Bradshaw, chef intérimaire.

Du Parti communiste du Canada:

Miguel Figueroa, chef.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, June 6, 2001

Issue No. 9

Third and final meeting on:
Bill C-9, An Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act

INCLUDING:
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(BILL C-9)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 6 juin 2001

Fascicule nº 9

Troisième et dernière réunion concernant:
Projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales

Y COMPRIS:
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-9)

LIBRARY
JUL 26 2001

38232

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Atkins
Buchanan, P.C.
* Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Atkins
Buchanan, c.p.
* Carstairs, c.p.,
(ou Robichaud, c.p.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing.
Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 6, 2001
(16)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:40 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 9, 2001, the committee proceeded to study Bill C-9, An Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act. *(See Issue No. 8, Thursday, May 30, 2001 for full text of the Order of Reference.)*

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-9.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That clause 2 carry.

It was agreed, — That clauses 3 - 27 carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That this Bill be adopted without amendment.

It was agreed, — That observations be attached as follows:

The major impetus for Bill C-9 was the recent ruling of the Ontario Court of Appeal in *Figueroa* v. *Canada (Attorney General)* in August 2000. The Court held that the sections of the *Canada Elections Act* which provide that only registered parties can have the party affiliation of their candidates listed on the ballot violate the right to vote in section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and are not justifiable limits to that right under section 1. The Court found that the right to vote contains an informational component, and the listing of party affiliation on the ballot is an important piece of information for voters. While the provisions in the Act seek to avoid voters being confused or misled, it did not follow that because a political party nominates 49 or fewer candidates, the listing of the party affiliation on the ballot will mislead or confuse voters. In fact, for smaller parties, it may provide the only information that the voter has about that particular candidate. These provisions were therefore declared invalid, but the declaration was suspended for six months to allow Parliament a reasonable opportunity to amend the legislation.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 6 juin
(16)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 40, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (9).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mai 2001, le comité procède à l'étude du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 8 du jeudi 30 mai 2001.*)

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-9.

Il est convenu — Que l'adoption du titre soit reportée.

Il est convenu — Que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 2 soit adopté.

Il est convenu — Que les articles 3 à 27 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que ce projet de loi soit adopté sans amendement.

Il est convenu d'annexer au rapport les observations suivantes:

C'est surtout la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Figueroa v. Canada (Attorney General)* qui est à l'origine du projet de loi C-9. La Cour a statué que les articles de la Loi électorale du Canada prévoyant que seuls les partis enregistrés ont le droit d'indiquer l'appartenance politique à leur candidat sur les bulletins de vote portent atteinte au droit de vote garanti à l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés et que cette atteinte n'est pas justifiée en vertu de l'article 1. La Cour a conclu que le droit de vote comporte un volet information et que l'indication de l'appartenance politique des candidats sur le bulletin de vote constitue une information importante pour les électeurs. Les dispositions de la Loi visent à éviter d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur, mais le fait d'ajouter sur les bulletins de vote la désignation d'un parti qui présente 49 candidats ou moins n'est pas susceptible d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur. D'ailleurs, cette désignation pourrait bien être le seul renseignement dont les électeurs disposent sur le candidat d'un petit parti. Ces dispositions de la Loi ont donc été invalidées, mais l'effet de la déclaration d'invalidité a été suspendu pendant six mois pour donner au Parlement le temps de les modifier.

In response to the judgement of the Court of Appeal, Bill C-9 would allow "political parties" — that is, groupings or entities who nominate at least 12 candidates — to have the affiliation of their candidates shown on the ballot. Clause 12 of the bill further provides that in the case of by-elections, only those parties that had nominated at least 12 candidates in the preceding general election are entitled to have their candidates identified on the ballot. This is not, however, any different than is currently the case for new registered parties under the *Canada Elections Act*.

In his appearance before your committee on May 30, 2001, the Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, stated that while his office had no concerns with the technical and administrative amendments proposed in Bill C-9, he felt that the changes regarding identification of political affiliation of candidates on electoral ballots raise some important issues. In particular, Mr. Kingsley felt that a candidate representing a political party at a by-election should be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, provided the party has fulfilled all the requirements of the *Canada Elections Act*. It, therefore, logically follows that a single candidate representing a political party at a general election, should also be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, again provided that the party had met the requisite legislative requirements.

In his appearance before your committee, the leader of the Christian Heritage Party provided a practical example of how, in his view, the current threshold provisions on ballot identification can work to generate misinformation among voters. Due to the de-registration of the Party, its candidates could not be identified on the ballot during the last general election. Apparently, one member of the party spoiled her ballot because she believed that the Party's candidate was no longer running for the Christian Heritage Party, since he was not identified on the ballot as being endorsed by the Party.

The Chief Electoral Officer also used this example before your committee in support of his position that a single candidate representing a political party at a general election should be permitted to have his or her political affiliation on the ballot. As well, the Chief Electoral Officer referred to the *Figueroa* decision where the Court pointed out that the Communist Party of Canada (CPC) is a political party within the common understanding of that concept, even though in the general election of 1993, the CPC nominated only seven candidates, and in the general election of 1997, it fielded none at all. The Court noted that the CPC has all the attributes of a party: a leader, officers, a membership, a platform, and it chooses and supports candidates for election. Moreover, the CPC is prepared to register and subject itself to the various provisions which regulate the identification of party affiliation on the ballot. In the Court's view, denying candidates of the CPC the right to show their party affiliation on the ballot does nothing to avoid confusing or misleading voters. To the contrary, it denies them information which could assist in determining how

En réponse au jugement de la Cour d'appel, le projet de loi C-9 permettrait aux «partis politiques» — c'est-à-dire aux groupes ou aux formations qui présentent au moins 12 candidats — d'indiquer l'appartenance politique de ces derniers sur le bulletin de vote. L'article 12 du projet de loi prévoit également que, lors d'élections partielles, seuls les partis qui ont présenté au moins 12 candidats lors des élections générales précédentes ont le droit d'indiquer l'appartenance politique de leurs candidats sur le bulletin de vote. Cette disposition n'est pas différente de la disposition actuelle de la Loi électorale du Canada sur les partis récemment enregistrés.

Lors de sa comparution devant le comité le 30 mai 2001, le directeur général des élections du Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, a déclaré que les propositions de modifications techniques et administratives prévues dans le projet de loi C-9 ne préoccupent pas le personnel de son bureau, mais il estime que les amendements relatifs à l'indication de l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote soulèvent d'importantes questions. En particulier, M. Kingsley est d'avis que le candidat d'un parti politique lors d'une élection partielle devrait pouvoir indiquer son appartenance politique sur les bulletins de vote, pourvu que son parti ait satisfait à toutes les exigences de la Loi électorale du Canada. Il s'ensuit donc logiquement qu'un seul candidat qui représente un parti politique lors d'une élection générale devrait également pouvoir indiquer son appartenance politique sur le bulletin de vote, encore une fois pourvu que son parti ait satisfait à toutes les exigences de la Loi.

Lors de sa comparution devant le comité, le chef du Parti de l'héritage chrétien a donné un exemple concret de situation où, à son avis, le critère actuel sur l'indication de l'appartenance politique sur le bulletin de vote peut être une source de désinformation pour les électeurs. En raison du désenregistrement du parti, ses candidats ne pouvaient indiquer leur appartenance politique sur le bulletin de vote lors des dernières élections générales. Il semble qu'une membre du Parti de l'héritage chrétien n'a pu voter pour celui-ci parce qu'elle a cru que le parti ne présentait pas de candidat, car l'appartenance politique du candidat de ce parti n'était pas indiquée sur le bulletin de vote.

Le directeur général des élections s'est lui aussi servi de cet exemple lors de sa comparution devant le comité pour appuyer sa position, à savoir que l'appartenance politique du seul candidat représentant un parti politique à une élection générale devrait figurer sur le bulletin de vote. Il a aussi fait référence à la décision *Figueroa* dans laquelle la Cour a jugé que le Parti communiste du Canada (PCC) est un parti politique au sens courant du terme, même si lors des élections générales de 1993, il n'a présenté que sept candidats et si, aux élections générales de 1997, il n'en a présenté aucun. La Cour a fait valoir que le PCC avait tous les attributs d'un parti: un chef, des employés, des membres, un programme, et qu'en plus, il choisissait et soutenait des candidats aux élections. De plus, le PCC est prêt à s'enregistrer et à se plier aux différentes dispositions qui régissent l'inscription de l'appartenance politique sur le bulletin de vote. De l'avis de la Cour, le fait de refuser aux candidats du PCC le droit de voir leur appartenance politique inscrite sur le bulletin de vote ne contribue en rien à réduire les possibilités de confusion et de méprise de la

to cast their ballot. For example, some (and, history suggests, only a few) will want to cast their ballot in favour of a candidate because he or she is endorsed by the CPC. Others (and, history suggests, the vast majority) would never vote for a candidate endorsed by the CPC. In either case, the voter will be assisted in making an informed choice if the candidate's affiliation with the CPC appears on the ballot.

In response to questions by a member of your committee concerning the argument that Bill C-9's proposed threshold number of 12 has a certain familiarity and historical resonance with the House of Commons, Mr. Kingsley drew a distinction between those who are elected and those who are trying to get elected. He stated that it was not clear to him why the threshold for the former should be the same for the latter, and he pointed to the fact that the Court of Appeal in *Figueroa* clearly indicated that it is possible to have different thresholds for different purposes under the Act.

While your committee sympathizes with the Chief Electoral Officer's view that the political affiliation amendments in Bill C-9 raise some interesting issues, we are cognizant of the fact that the Court of Appeal suspended its declaration of invalidity for a period of only six months commencing August 16, 2000. Your committee has therefore passed the bill without amendment; however, it is our expectation that this issue will be given due consideration when Mr. Kingsley submits his report on proposed legislative amendments to the *Canada Elections Act*, pursuant to section 535 of the Act. For its part, the Standing committee on Legal and Constitutional Affairs will continue to monitor these issues in relation to election law and the electoral process.

It was agreed, That the Chair report this Bill at the next sitting of the Senate.

At 4:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

part des électeurs. Au contraire, il les prive d'un renseignement qui pourrait les aider à faire leur choix. Par exemple, certains (et l'histoire montre qu'ils sont peu nombreux) voudront voter en faveur d'un candidat en particulier parce que celui-ci se présente sous la bannière du Parti communiste du Canada.

En réponse aux questions d'un membre du comité à propos de l'argument selon lequel le seuil de 12 candidats proposé dans le projet de loi C-9 est quelque peu évocateur et a une certaine résonance historique à la Chambre des communes, M. Kingsley a tenu à établir une distinction entre ceux qui sont élus et ceux qui cherchent à se faire élire. Il a affirmé ne pas savoir au juste pourquoi le seuil fixé pour les premiers devait être le même que pour les derniers, et il a insisté sur le fait que la Cour d'appel dans l'affaire *Figueroa* avait clairement souligné que différents seuils pouvaient être établis à différentes fins en vertu de la Loi.

Même si le comité partage le point de vue du directeur général des élections lorsque celui-ci affirme que les modifications prévues dans le projet de loi C-9 relativement à l'appartenance politique soulèvent certaines questions intéressantes, nous sommes conscients du fait que la Cour d'appel a suspendu l'application de sa déclaration d'invalidité pour une période de seulement six mois, à compter du 16 août 2000. Le comité a donc adopté le projet de loi sans modification; nous espérons toutefois que cette question recevra toute l'attention qu'elle mérite lorsque M. Kingsley présentera son rapport sur les propositions de modifications législatives à apporter à la Loi électorale du Canada, conformément à l'article 535 de la Loi. Pour sa part, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles continuera à suivre l'évolution de ces questions touchant la loi électorale et le déroulement du processus électoral.

Il est convenu—Que le président fasse rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat.

À 16 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 7, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-9, An Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act, has, in obedience to the Order of Reference of May 9, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following observations:

The major impetus for Bill C-9 was the recent ruling of the Ontario Court of Appeal in *Figueroa* v. *Canada (Attorney General)* in August 2000. The Court held that the sections of the *Canada Elections Act* which provide that only registered parties can have the party affiliation of their candidates listed on the ballot violate the right to vote in section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and are not justifiable limits to that right under section 1. The Court found that the right to vote contains an informational component, and the listing of party affiliation on the ballot is an important piece of information for voters. While the provisions in the Act seek to avoid voters being confused or misled, it did not follow that because a political party nominates 49 or fewer candidates, the listing of the party affiliation on the ballot will mislead or confuse voters. In fact, for smaller parties, it may provide the only information that the voter has about that particular candidate. These provisions were therefore declared invalid, but the declaration was suspended for six months to allow Parliament a reasonable opportunity to amend the legislation.

In response to the judgement of the Court of Appeal, Bill C-9 would allow "political parties" — that is, groupings or entities who nominate at least 12 candidates — to have the affiliation of their candidates shown on the ballot. Clause 12 of the bill further provides that in the case of by-elections, only those parties that had nominated at least 12 candidates in the preceding general election are entitled to have their candidates identified on the ballot. This is not, however, any different than is currently the case for new registered parties under the *Canada Elections Act.*

In his appearance before your Committee on May 30, 2001, the Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, stated that while his office had no concerns with the technical and administrative amendments proposed in Bill C-9, he felt that the changes regarding identification of political affiliation of candidates on electoral ballots raise some important issues. In particular, Mr. Kingsley felt that a candidate representing a political party at a by-election should be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, provided the party has fulfilled all the requirements of the *Canada Elections Act.* It, therefore, logically follows that a single candidate representing a political party at a general election, should also be allowed to have

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 7 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, a, conformément à l'ordre de renvoi du 9 mai 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec les observations suivantes:

C'est surtout la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario en août 2000 dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Attorney General)* qui est à l'origine du projet de loi C-9. La Cour a statué que les articles de la *Loi électorale du Canada* prévoyant que seuls les partis enregistrés ont le droit d'indiquer l'appartenance politique de leur candidat sur les bulletins de vote portent atteinte au droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et que cette atteinte n'est pas justifiée en vertu de l'article premier. La Cour a conclu que le droit de vote comporte un volet information et que l'indication de l'appartenance politique des candidats sur le bulletin de vote constitue une information importante pour les électeurs. Les dispositions de la Loi visent à éviter d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur, mais le fait d'ajouter sur les bulletins de vote la désignation d'un parti qui présente 49 candidats ou moins n'est pas susceptible d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur. D'ailleurs, cette désignation pourrait bien être le seul renseignement dont les électeurs disposent sur le candidat d'un petit parti. Ces dispositions de la Loi ont donc été invalidées, mais l'effet de la déclaration d'invalidité a été suspendu pendant six mois pour donner au Parlement le temps de les modifier.

En réponse au jugement de la Cour d'appel, le projet de loi C-9 permettrait aux « partis politiques » — c'est-à-dire aux groupes ou aux formations qui présentent au moins 12 candidats — d'indiquer l'appartenance politique de ces derniers sur le bulletin de vote. L'article 12 du projet de loi prévoit également que, lors d'élections partielles, seuls les partis qui ont présenté au moins 12 candidats lors des élections générales précédentes ont le droit d'indiquer l'appartenance politique de leurs candidats sur le bulletin de vote. Cette disposition n'est pas différente de la disposition actuelle de la *Loi électorale du Canada* sur les partis récemment enregistrés.

Lors de sa comparution devant le Comité le 30 mai 2001, le directeur général des élections du Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, a déclaré que les propositions de modifications techniques et administratives prévues dans le projet de loi C-9 ne préoccupent pas le personnel de son bureau, mais il estime que les amendements relatifs à l'indication de l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote soulèvent d'importantes questions. En particulier, M. Kingsley est d'avis que le candidat d'un parti politique lors d'une élection partielle devrait pouvoir indiquer son appartenance politique sur les bulletins de vote, pourvu que son parti ait satisfait à toutes les exigences de la *Loi électorale du Canada.* Il s'ensuit donc logiquement qu'un seul

his or her political affiliation on the ballot, again provided that the party had met the requisite legislative requirements.

In his appearance before your Committee, the leader of the Christian Heritage Party provided a practical example of how, in his view, the current threshold provisions on ballot identification can work to generate misinformation among voters. Due to the de-registration of the Party, its candidates could not be identified on the ballot during the last general election. Apparently, one member of the party spoiled her ballot because she believed that the Party's candidate was no longer running for the Christian Heritage Party, since he was not identified on the ballot as being endorsed by the Party.

The Chief Electoral Officer also used this example before your Committee in support of his position that a single candidate representing a political party at a general election should be permitted to have his or her political affiliation on the ballot. As well, the Chief Electoral Officer referred to the *Figueroa* decision where the Court pointed out that the Communist Party of Canada (CPC) is a political party within the common understanding of that concept, even though in the general election of 1993, the CPC nominated only seven candidates, and in the general election of 1997, it fielded none at all. The Court noted that the CPC has all the attributes of a party: a leader, officers, a membership, a platform, and it chooses and supports candidates for election. Moreover, the CPC is prepared to register and subject itself to the various provisions which regulate the identification of party affiliation on the ballot. In the Court's view, denying candidates of the CPC the right to show their party affiliation on the ballot does nothing to avoid confusing or misleading voters. To the contrary, it denies them information which could assist in determining how to cast their ballot. For example, some (and, history suggests, only a few) will want to cast their ballot in favour of a candidate because he or she is endorsed by the CPC. Others (and, history suggests, the vast majority) would never vote for a candidate endorsed by the CPC. In either case, the voter will be assisted in making an informed choice if the candidate's affiliation with the CPC appears on the ballot.

In response to questions by a member of your Committee concerning the argument that Bill C-9's proposed threshold number of 12 has a certain familiarity and historical resonance with the House of Commons, Mr. Kingsley drew a distinction between those who are elected and those who are trying to get elected. He stated that it was not clear to him why the threshold for the former should be the same for the latter, and he pointed to the fact that the Court of Appeal in *Figueroa* clearly indicated that it is possible to have different thresholds for different purposes under the Act.

While your committee sympathizes with the Chief Electoral Officer's view that the political affiliation amendments in Bill C-9 raise some interesting issues, we are cognizant of the fact that the Court of Appeal suspended its declaration of invalidity for a period of only six months commencing August 16, 2000. Your Committee has therefore passed the bill without amendment;

candidat qui représente un parti politique lors d'une élection générale devrait également pouvoir indiquer son appartenance politique sur le bulletin de vote, encore une fois pourvu que son parti ait satisfait à toutes les exigences de la Loi.

Lors de sa comparution devant le Comité, le chef du Parti de l'héritage chrétien a donné un exemple concret de situation où, à son avis, le critère actuel sur l'indication de l'appartenance politique sur le bulletin de vote peut être une source de désinformation pour les électeurs. En raison du désenregistrement du parti, ses candidats ne pouvaient indiquer leur appartenance politique sur le bulletin de vote lors des dernières élections générales. Il semble qu'une membre du Parti de l'héritage chrétien n'a pu voter pour celui-ci parce qu'elle a cru que le parti ne présentait pas de candidat, car l'appartenance politique du candidat de ce parti n'était pas indiquée sur le bulletin de vote.

Le directeur général des élections s'est lui aussi servi de cet exemple lors de sa comparution devant le Comité pour appuyer sa position, à savoir que l'appartenance politique du seul candidat représentant un parti politique à une élection générale devrait figurer sur le bulletin de vote. Il a aussi fait référence à la décision *Figueroa* dans laquelle la Cour a jugé que le Parti communiste du Canada (PCC) est un parti politique au sens courant du terme, même si lors des élections générales de 1993, il n'a présenté que sept candidats et si, aux élections générales de 1997, il n'en a présenté aucun. La Cour a fait valoir que le CPP avait tous les attributs d'un parti: un chef, des employés, des membres, un programme, et qu'en plus, il choisissait et soutenait des candidats aux élections. De plus, le CPP est prêt à s'enregistrer et à se plier aux différentes dispositions qui régissent l'inscription de l'appartenance politique sur le bulletin de vote. De l'avis de la Cour, le fait de refuser aux candidats du CPP le droit de voir leur appartenance politique inscrite sur le bulletin de vote ne contribue en rien à réduire les possibilités de confusion et de méprise de la part des électeurs. Au contraire, il les prive d'un renseignement qui pourrait les aider à faire leur choix. Par exemple, certains (et l'histoire montre qu'ils sont peu nombreux) voudront voter en faveur d'un candidat en particulier parce celui-ci se présente sous la bannière du Parti communiste du Canada.

En réponse aux questions d'un membre du Comité à propos de l'argument selon lequel le seuil de 12 candidats proposé dans le projet de loi C-9 est quelque peu évocateur et a une certaine résonance historique à la Chambre des communes, M. Kingsley a tenu à établir une distinction entre ceux qui sont élus et ceux qui cherchent à se faire élire. Il a affirmé ne pas savoir au juste pourquoi le seuil fixé pour les premiers devait être le même que pour les derniers, et il a insisté sur le fait que la Cour d'appel dans l'affaire *Figueroa* avait clairement souligné que différents seuils pouvaient être établis à différentes fins en vertu de la Loi.

Même si le Comité partage le point de vue du directeur général des élections lorsque celui-ci affirme que les modifications prévues dans le projet de loi C-9 relativement à l'appartenance politique soulèvent certaines questions intéressantes, nous sommes conscients du fait que la Cour d'appel a suspendu l'application de sa déclaration d'invalidité pour une période de seulement six

however, it is our expectation that this issue will be given due consideration when Mr. Kingsley submits his report on proposed legislative amendments to the *Canada Elections Act*, pursuant to section 535 of the Act. For its part, the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs will continue to monitor these issues in relation to election law and the electoral process.

Respectfully submitted,

mois, à compter du 16 août 2000. Le Comité a donc adopté le projet de loi sans modification; nous espérons toutefois que cette question recevra toute l'attention qu'elle mérite lorsque M. Kingsley présentera son rapport sur les propositions de modifications législatives à apporter à la *Loi électorale du Canada*, conformément à l'article 535 de la Loi. Pour sa part, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles continuera à suivre l'évolution de ces questions touchant la loi électorale et le déroulement du processus électoral.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 6, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act, met at 3:40 p.m. this date to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this committee is now in session to proceed with clause-by-clause consideration of Bill C-9.

Before we do that, I believe Senator Joyal would like to deal with Senator Fraser's concerns about the usage of the English language in Bills S-27 and S-28.

Senator Joyal: I am indebted to Senator Fraser for raising a point about the preamble or the "whereas" clauses of Bill S-27 and Bill S-28 which were adopted by this committee, reported to the chamber for third reading, and adopted by the Senate last Thursday. In relation to the drafting of the last whereas, I informed my colleagues that the draft had been put together under the auspices of the Law Clerk, and in particular, Mr. Raymond Duplessis, our former law clerk. I passed on to him the concern of Senator Fraser, because I thought it was valid.

Just 20 minutes ago, Mr. Duplessis sent to me the information regarding Senator Fraser's questions. I will circulate this document so my colleagues have the response from the authorized person, and so that the answer I gave to the honourable senators last week is confirmed by this information. I will share it with all members of the committee and with you, Madam Chairman.

The Chairman: The page will copy the document and circulate it to all honourable senators.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-9, to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 3 to 27 inclusive carry?

Hon. Senators: Agreed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-9 modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui, à 15 h 40, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, je déclare la séance visant à faire l'étude article par article du projet de loi C-9 maintenant ouverte.

Toutefois, avant de passer à l'examen, je crois que le sénateur Joyal aimerait répondre aux préoccupations soulevées par le sénateur Fraser au sujet de l'anglais dans les projets de loi S-27 et S-28.

Le sénateur Joyal: Je suis reconnaissant au sénateur Fraser d'avoir soulevé un point au sujet du préambule des projets de loi S-27 et S-28, en d'autres mots, au sujet des articles débutant par «attendu que» qui ont été adoptés par le comité, dont il a été fait rapport en troisième lecture et qui ont été adoptés par le Sénat jeudi dernier. En ce qui concerne le libellé du dernier «attendu que», j'ai informé mes collègues que l'ébauche avait été faite sous les auspices du légiste, plus particulièrement de M. Raymond Duplessis, notre ancien légiste. Je lui ai donc transmis la préoccupation du sénateur Fraser, car j'estimais qu'elle était fondée.

Il y a tout juste 20 minutes, M. Duplessis m'a envoyé l'information demandée en rapport avec les questions du sénateur Fraser. Je vais faire circuler le document pour que mes collègues puissent prendre connaissance de la réponse d'une personne faisant autorité en la matière. Elle confirme la réponse que je vous ai donnée la semaine dernière. Je vais donc la partager avec tous les membres du comité, y compris avec vous, madame la présidente.

La présidente: Le page va faire reproduire le document, puis le distribuera à tous les collègues.

Plaît-il aux honorables sénateurs de passer à l'étude article par article du projet de loi C-9 modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est-il reporté?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Les articles 3 à 27 inclusivement sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Senator Fraser: Madam Chairman, at what point is it appropriate to discuss whether we wish to add observations?

The Chairman: That would be my next question.

Senator Fraser: In that case, agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Are there observations? Our trusty Library of Parliament researcher, Nancy Holmes, was listening carefully to the questions and answers as we went through. She has prepared some draft observations for us. Unfortunately they have not yet been translated to French. I shall read them into the record in English, so that we will have a French translation on record.

The major impetus for Bill C-9 was the recent ruling of the Ontario Court of Appeal in *Figueroa versus Canada (Attorney General)* in August, 2000. The court held that the sections of the Canada Elections Act which provide that only registered parties can have the party affiliation of their candidates listed on the ballot violate the right to vote in section 3 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and are not justifiable limits to that right under section 1. The court found that the right to vote contains an informational component, and the listing of party affiliation on the ballot is an important piece of information for voters. While the provisions in the act seek to avoid voters being confused or misled, it did not follow that because a political party nominates 49 or fewer candidates, the listing of the party affiliation on the ballot will mislead or confuse voters. In fact, for smaller parties, it may provide the only information that the voter has about that particular candidate. These provisions were therefore declared invalid, but the declaration was suspended for six months to allow Parliament a reasonable opportunity to amend the legislation.

In response to the judgment of the Court of Appeal, Bill C-9 would allow "political parties" — that is, groupings or entities who nominate at least 12 candidates — to have the affiliation of their candidates shown on the ballot. Clause 12 of the bill further provides that in the case of by-elections, only those parties that had nominated at least 12 candidates in the preceding general election are entitled to have their candidate identified on the ballot. This is not, however, any different from what is currently the case for new registered parties under the Canada Elections Act.

In his appearance before your committee on May 30, 2001, the Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, stated that while his office had no concerns about the technical

La présidente: Adopté. Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Plaît-il aux membres du comité d'adopter le projet de loi à l'étude sans amendement?

Le sénateur Fraser: Madame la présidente, à quel moment convient-il de discuter d'observations que nous voudrions ajouter?

La présidente: Ce serait la question suivante.

Le sénateur Fraser: Dans ce cas-là, d'accord.

La présidente: Plaît-il aux membres du comité d'adopter le projet de loi à l'étude sans amendement?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Y a-t-il des observations? Notre fidèle attachée de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes, a suivi de près les questions et les réponses. Elle a rédigé une première ébauche d'observations pour nous. Malheureusement, ces observations n'ont pas encore été traduites en français. Je vais en faire la lecture en anglais aux fins du compte rendu, de sorte que nous en aurons une version française officielle.

C'est surtout la décision rendue en août 2000 par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Figueroa v. Canada (Attorney General)* qui est à l'origine du projet de loi C-9. La Cour a statué que les articles de la Loi électorale du Canada prévoyant que seuls les partis enregistrés ont le droit d'indiquer l'appartenance politique de leurs candidats sur les bulletins de vote portent atteinte au droit de vote garanti à l'article 3 de la Charte canadienne des droits et liberté et que cette atteinte n'est pas justifiée en vertu de l'article premier. La Cour a conclu que le droit de vote comprend un volet information et que l'indication de l'appartenance politique des candidats sur le bulletin de vote constitue une information importante pour les électeurs. Les dispositions de la loi visent à éviter d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur, mais le fait d'ajouter sur les bulletins de vote la désignation d'un parti qui présente 49 candidats ou moins n'est pas susceptible d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur. D'ailleurs, cette désignation pourrait bien être le seul renseignement dont les électeurs disposent sur le candidat d'un petit parti. Ces dispositions de la loi ont donc été invalidées, mais l'effet de la déclaration d'invalidité a été suspendu pendant six mois pour donner au Parlement le temps de les modifier.

En réponse au jugement de la Cour d'appel, le projet de loi C-9 permettrait aux «partis politiques» — c'est-à-dire aux groupes ou aux formations qui présentent au moins 12 candidats — d'indiquer l'appartenance politique de ces derniers sur le bulletin de vote. L'article 12 du projet de loi prévoit également que, lors d'élections partielles, seuls les partis qui ont présenté au moins 12 candidats lors des élections générales précédentes ont le droit d'indiquer l'appartenance politique de leur candidat sur le bulletin de vote. Cette disposition n'est pas différente de la disposition actuelle de la Loi électorale du Canada sur les partis récemment enregistrés.

Lors de sa comparution devant votre comité le 30 mai 2001, le Directeur général des élections du Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, a déclaré que les propositions de modifications

and administrative amendments proposed in Bill C-9, he felt that the changes regarding identification of political affiliation of candidates on electoral ballots raises some important issues. In particular, Mr. Kingsley felt that a candidate representing a political party at a by-election should be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, provided the party has fulfilled all the requirements of the Canada Elections Act. It, therefore, logically follows that a single candidate representing a political party at a general election should also be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, again provided the party had met the requisite legislative requirements.

In his appearance before your committee, the leader of the Christian Heritage Party provided a practical example of how, in his view, the current threshold provisions on ballot identification can work to generate misinformation among voters. Due to the de-registration of the party, its candidates could not be identified on the ballot during the last general election. Apparently, one member of the party spoiled her ballot because she believed that the party's candidate was no longer running for the Christian Heritage Party, since he was not identified on the ballot as being endorsed by the party.

The Chief Electoral Officer also used this example before your committee in support of his position, that a single candidate representing a political party at a general election should be permitted to have his or her political affiliation on the ballot. As well, the Chief Electoral Officer referred to the *Figueroa* decision, where the court pointed out that the Communist Party of Canada, CPC, is a political party within the common understanding of that concept, even though in the general election of 1993, the CPC nominated only seven candidates, and in the general election of 1997, it fielded none at all. The court noted that the CPC has all the attributes of a party: a leader, officers, a membership, a platform, and it chooses and supports candidates for election. Moreover, the CPC is prepared to register and subject itself to the various provisions which regulate the identification of party affiliation on the ballot. In the court's view, denying candidates of the CPC the right to show their party affiliation on the ballot does nothing to avoid confusing or misleading voters. To the contrary, it denies them information which could assist in determining how to cast their ballot. For example, some — and history suggests only a few — will want to cast their ballot in favour of a candidate because he or she is endorsed by the Communist Party of Canada.

In response to questions by a member of your committee concerning the argument that Bill C-9's proposed threshold number of 12 has a certain familiarity and historical resonance with the House of Commons, Mr. Kingsley drew a distinction between those who are elected and those who are trying to get elected. He stated that it was not clear to him why the threshold for the former should be the same for the latter, and he pointed to the fact that the Court of Appeal in *Figueroa* clearly indicated that

techniques et administratives prévues dans le projet de loi C-9 ne préoccupent pas le personnel de son bureau, mais il estime que les amendements relatifs à l'indication de l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote soulèvent d'importantes questions. En particulier, M. Kingsley est d'avis que le candidat d'un parti politique qui se présente à une élection partielle devrait pouvoir indiquer son appartenance politique sur les bulletins de vote, pourvu que son parti ait satisfait à toutes les exigences de la Loi électorale du Canada. Il s'ensuit donc logiquement qu'un seul candidat qui représente un parti politique lors d'une élection générale devrait également pouvoir indiquer son appartenance politique sur le bulletin de vote, encore une fois pourvu que son parti ait satisfait à toutes les exigences de la loi.

Lors de sa comparution devant le comité, le chef du Parti de l'héritage chrétien a donné un exemple concret de situations où, à son avis, le critère actuel sur l'indication de l'appartenance politique sur le bulletin de vote peut être une source de désinformation pour les électeurs. En raison du désenregistrement du parti, ces candidats ne pouvaient indiquer leur appartenance politique sur le bulletin de vote lors des dernières élections générales. Il semble qu'une membre du Parti de l'héritage canadien n'a pu voter pour celui-ci parce qu'elle a cru que le parti ne présentait pas de candidat, car l'appartenance politique du candidat de ce parti n'était pas indiquée sur le bulletin de vote.

Le Directeur général des élections s'est lui aussi servi de cet exemple lors de sa comparution devant le comité pour appuyer sa position, à savoir que l'appartenance politique du seul candidat représentant un parti politique à une élection générale devrait figurer sur le bulletin de vote. Il a aussi fait référence à la décision *Figueroa* dans laquelle la cour a jugé que le Parti communiste du Canada (PCC) est un parti politique au sens courant du terme, même si lors des élections générales de 1993, il n'a présenté que sept candidats, et si, aux élections générales de 1997, il n'en a présenté aucun. La cour a fait valoir que le PCC avait tous les attributs d'un parti, soit un chef, des employés, des membres, un programme et qu'en plus, il choisissait et soutenait des candidats aux élections. De plus, le PCC est prêt à s'enregistrer et à se plier aux différentes dispositions qui régissent l'inscription de l'appartenance politique sur le bulletin de vote. De l'avis de la cour, le fait de refuser aux candidats du PCC le droit de voir leur appartenance politique inscrite sur le bulletin de vote ne contribue en rien à réduire les possibilités de confusion et de méprise de la part des électeurs. Au contraire, il les prive d'un renseignement qui pourrait les aider à faire leur choix. Par exemple, certains (et l'histoire montre qu'ils sont peu nombreux) voudront voter en faveur d'un candidat en particulier parce que celui-ci se présente sous la bannière du Parti communiste du Canada.

En réponse aux questions d'un membre du comité à propos de l'argument selon lequel le seuil de 12 candidats proposés dans le projet de loi C-9 est quelque peu évocateur et a une certaine résonnance historique à la Chambre des communes, M. Kingsley a tenu à établir une distinction entre ceux qui sont élus et ceux qui cherchent à se faire élire. Il a affirmé ne pas savoir au juste pourquoi le seuil fixé pour les premiers devait être le même que pour les derniers, et il a insisté sur le fait que la Cour d'appel dans

it is possible to have different thresholds for different purposes under the act.

While your committee sympathizes with the Chief Electoral Officer's view that the political affiliation amendments in Bill C-9 raise some interesting issues, we are cognizant of the fact that the Court of Appeal suspended its declaration of invalidity for a period of only six months commencing August 16, 2000.

Your committee has therefore passed the bill without amendment; however, it is our expectation that this issue will be given due consideration when Mr. Kingsley submits his report on proposed legislative amendments to the Canada Elections Act, pursuant to section 535 of the act. For its part, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will continue to monitor these issues in relation to election law and the electoral process.

Does that meet the concerns and objections of the members of the committee?

Senator Moore: The Chief Electoral Officer's position is based on an individual being a member of a political party, and a political party being a body of people that has a leader, officers, a platform and nominates candidates.

In the case of the Communist Party of Canada, in 1997 it did not field any candidates so it was not a political party. Of the four criteria, I guess all are equally important, but if they did not nominate any candidates, then they were not a party in the traditional sense or according to the court cases.

I am having a tough time being sympathetic to a demand that the group be recognized as a political party worthy of all the benefits, whether it be the ability to recoup expenses or whatever.

The Chairman: This is just identification.

Senator Moore: Whether it is identification or whether it is tax benefits, without candidates how can it say that it is a political party? I do not know that it can.

The Chairman: Of course, if you do not have candidates, then their names are not on the ballots and there is no need to identify party affiliation.

Senator Fraser: I think this summary is very good. However, I will suggest a few little changes.

First, in response to Senator Moore's concern, I was greatly struck by the distinction drawn by the Chief Electoral Officer when he reminded us that the court had differentiated between the right to have your party identified on the ballot and all the other advantages for which political parties may qualify. He noted that it was perfectly appropriate to have various thresholds for these various advantages. He made it very plain that, in his view, this very low threshold was only for purposes of identification on the

l'affaire Figueroa avait clairement souligné que différents seuils pouvaient être établis à différentes fins en vertu de la loi.

Même si le comité partage le point de vue du directeur général des élections lorsque celui-ci affirme que les modifications prévues dans le projet de loi C-9 relativement à l'appartenance politique soulèvent certaines questions intéressantes, nous sommes conscients du fait que la Cour d'appel a suspendu l'application de sa déclaration d'invalidité pour une période de seulement six mois, à compter du 16 août 2000.

Le comité a donc adopté le projet de loi sans modification. Nous espérons toutefois que cette question recevra toute l'attention qu'elle mérite lorsque M. Kingsley présentera son rapport sur les propositions de modifications législatives à apporter à la Loi électorale du Canada, conformément à l'article 535 de la loi. Pour sa part, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles continuera à suivre l'évolution de ces questions touchant la loi électorale et le déroulement du processus électoral.

Cela correspond-il aux préoccupations et aux objections des membres du comité?

Le sénateur Moore: Le directeur général des élections s'appuie sur le fait que la personne est membre d'un parti politique et qu'étant donné qu'un parti politique est un rassemblement de personnes, il a un dirigeant, des membres, un programme électoral et des candidats.

En 1997, le Parti communiste du Canada n'a pas présenté de candidats. Ce n'était donc pas un parti politique. Je suppose que les quatre critères sont tous aussi importants les uns que les autres, mais s'ils n'ont pas présenté de candidats, alors ils ne représentent pas un parti au sens courant du mot ou selon l'interprétation qu'en font les tribunaux.

J'ai de la difficulté à accepter que le groupe soit reconnu comme parti politique ayant droit à tous les avantages, que ce soit de pouvoir récupérer ses dépenses ou autre chose.

La présidente: Il est seulement question d'indiquer l'appartenance politique.

Le sénateur Moore: Que ce soit l'indication de l'appartenance politique ou des avantages fiscaux, sans candidats, comment peut-on prétendre être un parti politique? Je ne crois pas que ce soit possible.

La présidente: Bien sûr, si vous ne présentez pas de candidats, alors leur nom ne figure pas sur le bulletin de vote, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'identifier l'appartenance politique.

Le sénateur Fraser: Ce résumé est vraiment bon. Toutefois, j'aimerais y suggérer quelques petits changements.

Tout d'abord, en réponse à la préoccupation exprimée par le sénateur Moore, j'ai été très frappée par la distinction établie par le directeur général des élections quand il nous a rappelé que la Cour faisait une différence entre le droit de faire identifier votre parti sur le bulletin de vote et tous les autres avantages auxquels pourraient avoir droit des partis politiques. Il a fait remarquer qu'il était parfaitement correct d'avoir différents seuils selon l'avantage. Il a bien expliqué qu'à son avis, ce seuil très bas ne

ballot. That is one of the things that made me find his argument so very interesting and indeed persuasive.

That said, I am sorry but you are stuck with an editor. In the first paragraph, eighth line, "While the provisions in the act seek to avoid voters being confused or misled," I think it will sit better if we have it as voters with an apostrophe after the "s."

The Chairman: There is no possessive there. What do they possess?

Senator Fraser: They possess the attribute of being confused or misled. Otherwise, you can say, "To avoid having voters be confused and misled." If that is clearer to all, let us do it that way.

In the next paragraph, in the middle again, "only those parties which had nominated at least 12 candidates."

In the next paragraph, line 4, "he felt that the changes regarding identification of political affiliation of candidates on electoral ballots raise" — not "raises."

In the last paragraph, "While your committee sympathizes with the Chief Electoral Officer's view...", et cetera, and then you note, "...the Court of Appeal suspended its declaration of invalidity..." I have one slightly more substantive suggestion. In the middle of page 2 is a quote of the court on some candidates wanting to cast their ballot in favour of a candidate because he or she is endorsed by the Communist Party of Canada. My recollection is that the court went on to say that other voters — and history suggests many — will choose to vote against that candidate because he or she is endorsed by the Communist Party of Canada.

I would like to include that portion of the quotation. It was a new thought — that identification could have a positive or a negative impact.

The Chairman: That is accepted.

Senator Joyal: I want to express my appreciation for the substance of this summary. You will remember that, when the minister appeared here as a witness, I raised the issue of the definition of a party. To me, the definition is here. This is it. A party in practical meaning should seek to have people elected, but it may skip an election and still remain a party.

The arguments brought forward in the presentation this afternoon confirm that there is great merit in defining a party by asking: "What is a party" and not by assigning a figure. We all know that, of course, 12 is based on traditions within Parliament at certain times, but again, if we read the *Figueroa* judgment clearly, as many of us have done, it is not at all clear that the court would be ready to support a figure and that indeed "one" might even be enough. Mr. Kingsley's comments are a clear illustration of that view.

s'applique qu'à des fins d'identification de l'appartenance politique sur le bulletin de vote. C'est l'une des choses qui rend son argument si intéressant et, en fait, convaincant.

Cela étant dit, je suis désolée, mais il reste une coquille. À la huitième ligne du premier paragraphe de la version anglaise, il vaudrait mieux selon moi ajouter une apostrophe à la fin du mot «voters», dans l'expression «While the provisions in the act seek to avoid voters being confused or misled».

La présidente: Il n'y a pas de possessif. Qu'est-ce qui appartiendrait aux «voters»?

Le sénateur Fraser: L'attribut d'être embrouillés ou induits en erreur. Sans quoi, on peut dire: «To avoid having voters be confused and misled». Si c'est plus clair ainsi, je ne m'oppose pas à ce qu'on adopte cette formulation.

Au paragraphe suivant, encore une fois au milieu, «only those parties which had nominated at least 12 candidates».

Dans le paragraphe suivant, à la ligne 4, «he felt that the changes regarding identification of political affiliation of candidates on electoral ballots raise» — et non pas «raises».

Au dernier paragraphe, on peut lire «While your committee sympathizes with the Chief Electoral Officer's view [...]» et ainsi de suite, puis «[...] the Court of Appeal suspended its declaration of invalidity [...]». J'aurais un autre changement légèrement plus substantif à proposer. Au milieu de la page 2, on cite la décision de la Cour selon laquelle certains pourraient vouloir voter en faveur d'un candidat en particulier parce que celui-ci se présente sous la bannière du Parti communiste du Canada. Si ma mémoire est bonne, la Cour poursuit en disant que d'autres électeurs — et l'histoire montre qu'ils sont nombreux — décideront de voter contre ce candidat justement parce qu'il se présente sous la bannière du Parti communiste du Canada.

J'aimerais que cette partie de la citation soit aussi incluse. L'idée est nouvelle — que l'identification de l'appartenance politique puisse avoir un impact positif ou négatif.

La présidente: Cette suggestion est acceptée.

Le sénateur Joyal: Je tiens à dire à quel point je trouve excellent ce résumé. Vous vous rappellerez que, lorsque le ministre a comparu, je lui avais posé la question au sujet de la définition d'un parti. Selon moi, ce texte en donne la définition. Voilà ce qu'est un parti. En pratique, un parti cherche à faire élire des candidats, mais il peut choisir de ne pas présenter de candidats à une élection, tout en demeurant un parti.

Les arguments avancés dans le document, cet après-midi, confirment qu'on peut fort bien définir un parti en fonction de ce qu'il est, plutôt qu'en y attribuant un seuil quantitatif. Nous savons tous, bien sûr, que le chiffre 12 repose sur l'usage qui a cours au Parlement à certains moments, mais à nouveau, si on lit attentivement la décision *Figueroa*, comme beaucoup d'entre nous l'ont fait, il n'est pas du tout clair qu'un tribunal accorderait de la validité à un chiffre. Le chiffre 1 pourrait en fait être suffisant. Les propos de M. Kingsley l'illustrent bien.

Senator Nolin: We are basically saying that we are introducing amendments and, the next time you come, you had better include them.

Senator Fraser: Or you should come with really good reasons why the changes are not appropriate.

Senator Joyal: The points remain on the table. That is why I would like to support keeping this summary as an appendix or however we intend to deal with it. Essentially, this is what I mentioned when the minister was here. By putting in numbers, we risk again being struck down by the court. I do not say that the court will do that, and I could not sustain that argument in front of you today, but there is no question in my mind, in reading the judgment, that the emphasis was put more on the word "organization" than on the concept of determining a figure. That is my reading of it.

That is what I like about this summary. Sooner or later, we must address the issue. In the context of previous elections, common sense tells us that these groups are parties.

The Chairman: We will be dealing with it sooner rather than later. Another elections act must come before us after the Chief Electoral Officer's report.

Senator Nolin: The court considered the interest of the voters and ensured that the electorate was properly informed about for whom or against whom a vote would be cast.

Senator Joyal: Yes. That is the criteria, more than the practicality of the organization.

The Chairman: I believe we agreed that I will add this summary of observations, as corrected, to my report. Is it agreed then that I report this bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I shall do so. This will be our seventh report. Thank you, honourable senators.

Senator Joyal: I have a question. It has not been made clear how this document will be made public by the Senate. Will it be printed as an appendix?

The Chairman: It will be printed as an appendix or, on third reading, the observations will appear in the body of *Hansard*.

Senator Joyal: It is very important to observe the principle of the matter. Some of us who were here when the minister and the parties came forward want to be on record as holding these views. The issue can still be raised in court. It is important that we are clear.

The Chairman: I was intending to raise the observations in a brief speech on third reading — basically just using these words. Any member of the committee may also address this in a speech.

Senator Joyal: It is very important for our credibility in the exercise that we lead on this issue. If, one day, a court decision comes back on this, it is better to be clear.

Le sénateur Nolin: Nous sommes en train de dire essentiellement que nous proposons des amendements et que, la prochaine fois que vous viendrez, vous aurez intérêt à les avoir inclus.

Le sénateur Fraser: Sinon, il faudra donner de très bonnes raisons pour justifier leur absence.

Le sénateur Joyal: Les points demeurent sur la table. C'est pourquoi j'aimerais appuyer l'idée de joindre ce sommaire en annexe ou je ne sais trop quoi. Essentiellement, c'est ce que j'ai dit quand le ministre était ici. En insérant des chiffres, on risque à nouveau que la disposition soit invalidée. Je ne dis pas que c'est ce que va faire le tribunal, et je ne pourrais pas vous en faire la preuve aujourd'hui, mais il n'y a aucun doute dans mon esprit, à la lecture du jugement, qu'on mettait davantage l'accent sur le mot «organisation» que sur l'attribution d'un chiffre. C'est ainsi que je l'interprète.

C'est ce qui me plaît dans ce sommaire. Tôt ou tard, il faudra régler la question. Dans le contexte des élections antérieures, le gros bon sens nous dit que ces groupes sont des partis.

La présidente: Nous réglerons la question plus tôt que tard. Nous serons saisis d'une autre loi électorale quand le directeur général des élections aura déposé son rapport.

Le sénateur Nolin: La cour a tenu compte des intérêts des électeurs et a fait en sorte que l'électorat soit bien renseigné sur les candidats pour lesquels ou contre lesquels il peut voter.

Le sénateur Joyal: Oui. C'est le critère, plus que la valeur concrète de l'organisme.

La présidente: Je crois que nous nous entendons pour dire que j'ajouterai ce sommaire aux observations, tel que modifié, dans mon rapport. Donc, plaît-il aux honorables sénateurs que je fasse rapport du projet de loi à l'étude lors de la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est ce que je ferai. Il s'agira de notre septième rapport. Je vous remercie, chers collègues.

Le sénateur Joyal: J'ai une question. Il n'a pas été précisé comment ce document sera rendu public par le Sénat. Sera-t-il imprimé en annexe?

La présidente: Il sera imprimé en annexe ou, à la troisième lecture, les observations feront partie du hansard.

Le sénateur Joyal: Il est très important de respecter le principe. Certains d'entre nous qui étaient ici lorsque le ministre et les partis sont venus témoigner tiennent à ce que leur opinion figure officiellement au compte rendu. On pourrait toujours en saisir les tribunaux. Il est important d'être bien clair.

La présidente: J'avais prévu de faire valoir les observations dans une brève allocution lors de la troisième lecture — en utilisant justement ces mots. Tout autre membre du comité est libre de prendre la parole et d'en parler.

Le sénateur Joyal: Il est très important pour notre crédibilité que nous assumions le leadership dans ce dossier. Si, un jour, une cour devait trancher à ce sujet, il vaut mieux avoir été clair.

The Chairman: It will be in *Hansard* twice.

Senator Pearson: As a matter of future business, I want to impress upon committee members the importance of looking ahead to the introduction of Bill C-7, perhaps next week or perhaps in the fall. I know that more than one senator from the other side will want to speak to that bill on second reading.

Senator Nolin: Yes.

Senator Pearson: I think we should go ahead with our consideration of the list of witnesses so that we are prepared to get going in the fall. I would strongly support that. In my memory of dealing with the gun control bill, we even came back a week early in September for a very hectic week of hearings.

Senator Beaudoin: Yes. I remember that.

Senator Pearson: I am not necessarily proposing that, but this bill will require much consideration.

Senator Nolin: They took four years in the House of Commons.

Senator Pearson: Yes. I have scanned the bill but I need to go through it thoroughly to ensure we are doing the best job that we can. We should hear from a number of people who perhaps were not heard at the House of Commons committee, including some young people.

The Chairman: Any committee members who have suggestions on witnesses should inform my office so that they may be considered by the steering committee.

As for having early meetings before the Senate resumes its session in the fall, that will be impossible unless the bill is referred to us.

Senator Pearson: I understand that. I was just making the reference to our previous experience.

Senator Nolin: You are suggesting anticipatory work. That is good.

Senator Pearson: We should be thinking seriously about that.

Senator Beaudoin: Especially for that bill, we need to be prepared.

The Chairman: A legislative summary is available on that bill. That will be distributed to members so that you can do some reading beforehand. The committee is now adjourned.

The committee adjourned.

La présidente: Il en sera donc question dans le hansard deux fois.

Le sénateur Pearson: En ce qui concerne les travaux futurs, j'aimerais faire comprendre aux membres du comité l'importance de planifier en fonction du projet de loi C-7 qui sera déposé la semaine prochaine peut-être ou à l'automne. Je sais que plus d'un sénateur d'en face voudra prendre la parole à son sujet, à l'étape de la deuxième lecture.

Le sénateur Nolin: Oui.

Le sénateur Pearson: Il faudrait selon moi commencer tout de suite à réfléchir aux témoins que nous voulons entendre, de manière à être prêts à commencer dès l'automne. Je serais très favorable à cette façon de procéder. Je me rappelle que, lors du renvoi du projet de loi sur le contrôle des armes à feu, nous sommes même revenus une semaine à l'avance, en septembre, et que nous avons vécu une semaine très chaude d'audiences.

Le sénateur Beaudoin: Effectivement, je m'en souviens.

Le sénateur Pearson: Ce n'est pas forcément ce que je propose, mais le projet de loi nous tiendra très occupés.

Le sénateur Nolin: La Chambre des communes a mis quatre ans à l'adopter.

Le sénateur Pearson: Oui. J'ai feuilleté rapidement le projet de loi, mais il faut que je l'examine de plus près pour faire en sorte que nous fassions le meilleur travail possible. Il faudrait entendre plusieurs témoins qui n'ont peut-être pas été entendus par le comité de la Chambre des communes, y compris des jeunes.

La présidente: Les membres du comité qui ont des suggestions à faire au sujet des témoins à entendre devraient en informer mon bureau pour que le comité directeur en tienne compte.

Quant à l'idée de tenir des réunions avant la reprise des travaux du Sénat, à l'automne, ce sera impossible à moins que le projet de loi ne nous ait déjà été renvoyé.

Le sénateur Pearson: J'en suis consciente. Je mentionnais simplement l'expérience que nous avions déjà vécue.

Le sénateur Nolin: Vous proposez que nous fassions déjà des travaux en prévision de cet ordre de renvoi. C'est excellent comme idée.

Le sénateur Pearson: Nous devrions en envisager sérieusement la possibilité.

Le sénateur Beaudoin: Surtout dans le cas de ce projet de loi-là, il faudra être bien préparé.

La présidente: Il existe un résumé législatif au sujet de ce projet de loi. Je le ferai distribuer aux membres pour qu'ils puissent le lire à l'avance. Le comité s'ajourne maintenant.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid Post paye
Lettermail Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
YC24
-L32

Government
Publications



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, September 19, 2001
Thursday, September 20, 2001

Issue No. 10

First and second meetings on:
Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal an Act and certain provisions that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect.

WITNESSES:
(*See back cover*)

38267-38273

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 19 septembre 2001
Le jeudi 20 septembre 2001

Fascicule nº 10

Première et deuxième réunions concernant:
Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger une loi et certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet.

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

LIBRARY
NOV 8 2001

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Buchanan, P.C.
* Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson
Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Poy (*September 21, 2001*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Léger (*September 21, 2001*).

The name of the Honourable Senator Léger substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 19, 2001*).

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Milne (*September 19, 2001*).

The name of the Honourable Senator Rivest substituted for that of the Honourable Senator Atkins (*Septmber 17, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Buchanan, c.p.
* Carstairs, c.p.,
(ou Robichaud, c.p.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson
rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 21 septembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Léger (*le 21 septembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Léger est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 19 septembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 19 septembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Rivest est substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins (*le 17 septembre 2001*).

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Senate Journals* of June 5, 2001:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C.:

That the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal an Act and certain provisions that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect", tabled in the Senate on May 30, 2001, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* pour le 5 juin 2001:

L'honorable sénateur Robichaud, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, C.P.,

Que le document intitulé «Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger une loi et certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet», déposé au Sénat le 30 mai 2001, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 19, 2001
(17)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:35 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Beaudoin, Deputy Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Joyal, Léger, Pearson and Poy (8).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 5, 2001, the committee proceeded to study the proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal an Act and certain provisions that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect. *(See Order of Reference.)*

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislation Section;

Ed Schmidt, Legislative Counsel, Legislation Section.

From the Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC):

Denys Vermette, Vice-President, Corporate Services;

John Waddington, Director General, Environmental and Human Performance Assessment;

Bernie Shaffer, Senior Counsel.

From the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA):

Suzanne Pelham Belliveau, Legal Counsel.

From Industry Canada:

Jeff Watters, Senior Program Officer, Program Development Directorate;

Bruce Lyng, Senior Program Officer, Gas, Program Development Directorate.

From the Department of Canadian Heritage:

Meena Ballantyne, Director General, Portfolio Affairs Office;

Glen Mostowich, Senior Portfolio, Analyst, Portfolio Affairs Office;

Éloise Arbour, Counsel, Legal Services.

From the National Film Board of Canada (NFB):

Guy Gauthier, Director, Human Resources.

From the National Capital Commission (NCC):

Karen McNeil, Legal Counsel.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 19 septembre 2001
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 35 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénateur Beaudoin (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Joyal, Léger, Pearson et Poy (8).

Aussi présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 juin 2001, le comité poursuit l'examen des propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger une loi et certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet. (*Voir l'ordre de renvoi.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Luc Labelle, conseiller législatif, Section de la législation;

Ed Schmidt, conseiller législatif, Section de la législation.

De la Commission canadienne de sûreté nucléaire:

Denys Vermette, vice-président, Direction des services de gestion;

John Waddington, directeur général de l'évaluation des facteurs environnementaux et humains;

Bernie Shaffer, avocat-conseil des Services juridiques.

De l'Agence de promotion économique du Canada atlantique:

Suzanne Pelham Belliveau, conseillère juridique.

D'Industrie Canada:

Jeff Watters, agent principal de programme, Direction des programmes de développement;

Bruce Lyng, agent principal de programme, Gaz, Direction des programmes de développement.

Du ministère du Patrimoine canadien:

Meena Ballantyne, directrice générale, Bureau des affaires du portefeuille;

Glen Mostowich, analyste principal du portefeuille, Bureau des affaires du portefeuille;

Éloise Arbour, avocate, Services juridiques.

De l'Office national du film du Canada:

Guy Gauthier, directeur, Ressources humaines.

De la Commission de la capitale nationale:

Karen McNeil, conseillère juridique.

Luc Labelle and Ed Schmidt from the Department of Justice, and Denys Vermette and John Waddington from the Canadian Nuclear Safety Commission, made opening remarks.

Mssrs. Labelle, Schmidt, Vermette and Waddingon, then proceeded to answer questions together with Bernie Shaffer of the CNSC, Guy Gauthier of the NFB, and Suzanne Pelham Belliveau of ACOA.

At 7:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, September 20, 2001
(18)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:55 a.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore and Pearson (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 5, 2001, the committee proceeded to study the proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal an Act and certain provisions that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect. *(See Order of Reference.)*

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislation Section;

Ed Schmidt, Legislative Counsel, Legislation Section.

From the Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC):

John Waddington, Director General, Environmental and Human Performance Assessment;

Bernie Shaffer, Senior Counsel.

From the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA):

Suzanne Pelham Belliveau, Legal Counsel.

The committee proceeded to discuss the proposals by order of appearance.

Clauses 1-4 were considered.

It was agreed to remove clauses 5.

Clause 6 was considered.

It was agreed to remove clauses 7 and 8.

Luc Labelle et Ed Schmidt, du ministère de la Justice, et Denys Vermette et John Waddington, de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, présentent des observations préliminaires.

MM. Labelle, Schmidt, Vermette et Waddington répondent ensuite aux questions avec Bernie Shaffer de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, Guy Gauthier de l'Office national du film et Suzanne Pelham Belliveau de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.

À 19 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 20 septembre 2001
(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore et Pearson (9).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 juin 2001, le comité procède à l'étude de propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger une loi et certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet. (*Voir l'ordre de renvoi.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Luc Labelle, conseiller législatif, Section de la législation;

Ed Schmidt, conseiller législatif, Section de la législation.

De la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN):

John Waddington, directeur général de l'Évaluation des facteurs environnementaux et humains;

Bernie Shaffer, avocat-conseil.

De l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA):

Suzanne Pelham Belliveau, conseillère juridique.

Le comité discute des propositions suivant l'ordre d'apparition.

Les articles 1 à 4 sont examinés.

Il est convenu de supprimer l'article 5.

L'article 6 est examiné.

Il est convenu de supprimer les articles 7 et 8.

Clauses 9 to 32 were considered.

Clauses 33 and 34 were withdrawn.

Clause 35 to 58 were considered.

With regard to clause 59, a Senator noted that the report should contain a message that it is inappropriate that references to parliamentary review by one or both houses should ever be repealed through the Miscellaneous Statute Law Amendments. Ed Schmidt answered questions.

It was agreed to remove clause 59.

A Senator suggested that a comment be made in the report that 'spent' clauses regarding reviews, such as clause 59, should remain in Acts as a useful reference that such review took place.

Clauses 60 to 71 were considered.

Clauses 72 and 73 were withdrawn.

It was agreed to remove clauses 74 and 75.

Clauses 76 and 77 were considered.

Clause 78 was considered. John Waddington answered questions.

Clauses 79 to 105 were considered.

Clause 106 was considered. Mr. Schmidt answered questions. The committee withheld its decision on this clause pending the receipt of information from Mr. Schmidt as to whether or not any prosecution processes are underway under this article.

Clause 107 was considered.

Clause 108 was considered. Luc Labelle answered questions.

It was agreed to remove clause 108.

Clause 109 and 110 were considered.

Clauses 111 to 115 were considered. Mr. Schmidt answered questions. He further offered to obtain a written explanation from officials of their reasons for seeking the repeal of the Fisheries Price Support Act. The committee withheld its decision on this clause pending the receipt of said explanation from Mr. Schmidt.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Les articles 9 à 32 sont examinés.

Les articles 33 et 34 sont retirés.

Les articles 35 à 58 sont examinés.

En ce qui concerne l'article 59, un sénateur signale qu'il faudrait intégrer au rapport un message disposant qu'il est inapproprié de supprimer une disposition législative prévoyant un examen parlementaire par l'une des deux Chambres par l'entremise d'une loi corrective. Ed Schmidt répond aux questions.

Il est convenu de supprimer l'article 59.

Un sénateur suggère qu'il soit fait mention dans le rapport que les articles «ayant cessé d'avoir effet» concernant le réexamen, comme l'article 59, devraient rester dans les lois car ils serviraient à déterminer si le réexamen a eu lieu.

Les articles 60 à 71 sont examinés.

Les articles 72 et 73 sont retirés.

Il est convenu de supprimer les articles 74 et 75.

Les articles 76 et 77 sont examinés.

L'article 78 est examiné. John Waddington répond aux questions.

Les articles 79 à 105 sont examinés.

L'article 106 est examiné. M. Schmidt répond aux questions. Le comité remet à plus tard sa décision concernant cet article en attendant de recevoir l'information de M. Schmidt, à savoir si des poursuites sont présentement en cours en vertu de cet article.

L'article 107 est examiné.

L'article 108 est examiné. Luc Labelle répond aux questions.

Il est convenu de supprimer l'article 108.

Les articles 109 et 110 sont examinés.

Les articles 111 à 115 sont examinés. M. Schmidt répond aux questions. Il offre en outre d'obtenir des hauts fonctionnaires une explication écrite des raisons qui les poussent à demander l'abrogation de la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche. Le comité remet à plus tard sa décision à l'égard de cet article en attendant de recevoir ladite explication de M. Schmidt.

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 19, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:35 p.m. to consider the proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal an Act and certain provisions that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: Honourable senators, today we begin our study of this matter.

Usually we ask the experts who appear before us to summarize their viewpoint, following which we enter a question and answer period. If there are other experts with you, we will invite them to respond if they can help with a particular point.

I would ask the Department of Justice to begin.

[*Translation*]

Mr. Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice: It is a pleasure for me to take part in the consideration of the 2001 proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act. This process constitutes a major collaborative effort between legislative drafters and members of Parliament, the aim being to ensure that the body of federal statutes is brought up to date to reflect current federal law. The Miscellaneous Statute Law Amendment Program was initiated in 1975. Over the years, nine Acts have been passed.

The aim of the Program is to allow for minor, non-controversial amendments to federal statutes in an omnibus bill, without having to wait until a particular piece of legislation is reviewed in depth. If such proposals are not included in a Miscellaneous Statute Law Amendment bill, they may never be enacted since they are not sufficiently important to justify a separate bill.

[*English*]

Basically, the procedure involves a pre-study by committees of both Houses; any proposal to which either committee objects is dropped. The approved proposals only are then printed in a bill, which is introduced in Parliament and customarily read three times and passed without debate or subsequent consideration by committee.

Today begins the committee stage. We are here to assist you in satisfying yourselves whether these proposals meet the program criteria and should be passed into law.

[*Translation*]

Each proposal has been approved by the responsible agency. An interdepartmental meeting was also held to advise the departments

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 19 septembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 35, pour examiner les propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et y apporter d'autres modifications mineures et non controversables, ainsi qu'à abroger une loi et certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet.

Le sénateur Gérald A. Beaudoin (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président: Honorables sénateurs, aujourd'hui, nous entamons notre étude de cette question.

Habituellement, nous demandons aux experts de comparaître devant nous en vue de nous résumer leur point de vue, après quoi nous passons à une période de questions et de réponses. Si d'autres experts vous accompagnent, nous les inviterons à donner leur opinion si elle peut être utile pour régler un point particulier.

Je demanderais aux porte-parole du ministère de la Justice de bien vouloir commencer.

[*Français*]

M. Luc Labelle, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice: Il me fait plaisir de participer à votre examen des Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective. Cet exercice est une collaboration importante entre les rédacteurs parlementaires et les membres du Parlement pour s'assurer que le corpus législatif fédéral soit mis à jour et reflète le droit fédéral actuel. La mise en oeuvre du programme de correction des lois fédérales remonte à 1975. Depuis, neuf lois correctives ont été adoptées.

L'objectif du programme est d'adopter des modifications mineures et non controversables à un ensemble de lois fédérales sans qu'il faille attendre la révision en profondeur de telle ou telle d'entre elles. Si elles ne sont pas déposées dans le cadre de la loi corrective, ces propositions risquent de ne jamais être en vigueur puisqu'elles ne revêtent pas assez d'importance pour justifier un projet de loi à elles seules.

[*Traduction*]

La procédure revient essentiellement à faire faire une étude préalable par les comités des deux Chambres; toute proposition avec laquelle un des comités n'est pas d'accord sera retirée. Seules les propositions approuvées sont alors intégrées à un projet de loi qui est déposé au Parlement et qui, comme le veut l'usage, franchit les trois étapes de lecture et est adopté sans débat ou examen ultérieur d'un comité.

Aujourd'hui s'amorce l'étape de l'examen par un comité. Nous sommes ici pour vous aider à décider si les propositions satisfont aux critères du programme et s'il y a lieu de les adopter.

[*Français*]

Chacune des propositions a été approuvée par les organismes responsables. Une réunion interministérielle s'est également

concerned of the proposals. The program criteria are listed on page 1a of the proposals.

Basically, the proposed amendments must not be controversial. They must not involve the spending of public funds, not prejudicially affect the rights of persons, not create a new offence and not subject a class of person to an existing offence.

[*English*]

The main criterion for proposals to be included in this expedited process, usually without full debate in Parliament, is that it not be controversial. I will refer to Minister Otto Lang's comment on that criterion in his second reading speech when he announced the program in 1975. He said: "The determination of this criterion will not be difficult to establish. A proposal would become controversial as soon as one of the parties expressed opposition to it."

That is the essence of the non-partisan process. If there is a substantial disagreement with any of the proposals in this package, the proposal will be dropped.

[*Translation*]

That concludes my opening remarks. My English speaking colleague Edgar Schmidt and I will be happy to answer your questions. I would just like to mention that clauses 33 and 34 which propose amendments to the Canadian Environmental Protection Act (199) have been withdrawn at the request of our client, Environment Canada. Clauses 72 and 73, as well as the Schedule which proposes amendments to the National Capital Act, have also been withdrawn at the request of our client, Heritage Canada.

A number of witnesses have agreed to be here to answer your questions about specific proposals: Suzanne Pelham Belliveau will answer any questions you may have concerning the Atlantic Canada Opportunities Agency; Bruce Lyng will field questions about the Electricity and Gas Inspection Act; Meena Ballantyne, Karen McNeil, Éloïse Arbour, Glen Mostowich and Guy Gauthier will answers questions about the National Capital Act and the National Film Act; Denys Vermette, John Waddington and Bernie Shaffer will field any questions you may have concerning the Nuclear Safety and Control Act; and finally Jeff Watters will be happy to answer your questions about the Weights and Measures Act.

The Deputy Chairman: Regarding the National Capital Act, several of the clauses are missing.

Mr. Labelle: That is correct.

The Deputy Chairman: *Ipso facto*, are several amendments being proposed?

Mr. Labelle: Two clauses as well as the schedule to the National Capital Act have been withdrawn.

tenue dans le but d'informer les ministères intéressés des propositions.Vous trouverez les critères du programme à la page 1a des propositions.

Principalement, les propositions ne doivent pas être controversables, ne doivent pas comporter de dépenses de fonds publics, ne doivent pas porter atteinte aux droits de la personne et ne doivent pas créer d'infractions ni assujettir une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante.

[*Traduction*]

Le principal critère à respecter dans le cadre du processus accéléré qui exclut habituellement un véritable débat au Parlement est que la proposition ne doit pas être controversable. Je mentionne à ce sujet l'observation faite par le ministre Otto Lang concernant ce critère lors du discours qu'il a prononcé à l'étape de la deuxième lecture, quand il a annoncé le programme en 1975. Il a dit qu'il ne serait pas difficile d'établir si le critère est respecté. Une proposition serait controversable dès qu'un des partis y est opposé.

Voilà essentiellement comment fonctionne le processus impartial. S'il y a désaccord marqué avec une des propositions de la présente série, la mesure proposée sera retranchée.

[*Français*]

Ce sont mes remarques préliminaires. Mon collègue anglophone, M. Edgar Schmidt et moi sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.J'aimerais mentionner que les articles 33 et 34, qui concernent les modifications à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), ont été retirés des propositions à la demande de notre client, Environnement Canada. Les articles 72 et 73, ainsi que l'annexe des Propositions, qui concernent des modifications à la Loi sur la capitale nationale, ont aussi été retirés à la demande de notre client, Patrimoine Canada.

J'aimerais indiquer que nous avons des témoins qui ont bien voulu accepter notre invitation pour répondre à vos questions sur des propositions particulières: Mme Suzanne Pelham Belliveau répondra à vos questions sur la Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique; M. Bruce Lyng répondra aux questions sur la Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz; Mmes Meenna Ballantyne, Karen McNeil, Éloïse Arbour et MM. Glen Mostowich et Guy Gauthier répondront aux questions concernant la Loi sur la capitale nationale et la Loi sur le cinéma; MM. Denys Vermette, John Waddington et Bernie Shaffer répondront aux questions concernant la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires et M. Jeff Watters pourra répondre à vos questions concernant la Loi sur les poids et les mesures.

Le vice-président: Relativement à la Loi sur la capitale nationale, quelques articles ne sont pas devant nous.

M. Labelle: Oui.

Le vice-président: *Ipso facto*, il y aura quelques amendements à ce projet de loi?

M. Labelle: Deux articles ainsi que l'annexe des propositions sont retirés de la Loi sur la capitale nationale.

[*English*]

The Deputy Chairman: My second question is this: Since we are dealing with corrections, the substance of those statutes are not involved in the debate?

Mr. Labelle: No.

The Deputy Chairman: It is only to correct, not to enact.

Mr. Ed Schmidt, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice: The criteria do not expressly forbid an amendment that has some substance to it; but if it has a substantive element, it should be something that appears to be non-controversial, something that would be acceptable to all parties.

The Deputy Chairman: Yes, but you are before a legislative house. We are accustomed to making corrections once or twice a year. Can we say that there are no new principles embodied in this bill?

Mr. Schmidt: I would agree with that. To say that there is no substantive content might be stretching it a bit far occasionally. It is sometimes difficult to make a correction that does not have substantive content.

The Deputy Chairman: To the extent that it is a correction, yes, of course, we agree.

Mr. Labelle: They must meet the full criteria that I just mentioned.

The Deputy Chairman: Next we will hear from the Canadian Nuclear Safety Commission.

[*Translation*]

Mr. Denys Vermette, Vice-President, Corporate Services, Canadian Nuclear Safety Commission: I want to thank you for this opportunity to address your questions and potential concerns.

I am appearing before you this afternoon as the official representative of the Canadian Nuclear Safety Commission. I am accompanied by John Waddington, Director General of the Environmental and Human Performance Assessment Directorate and by Bernie Shaffer, Legal Counsel.

[*English*]

Let me assure you that the Canadian Nuclear Safety Commission, or CNSC, carefully screened its proposals against the criteria applicable for legislative amendments proposed through the miscellaneous statute law amendment program. We paid particular attention to the requirement that our proposals not be controversial and excluded from our proposal any changes that could in our view be controversial. We sought and obtained legal advice and, where applicable, we have sought and obtained the support of the Treasury Board secretariat and of the office of the Auditor General.

I am prepared to briefly address each of the proposals that may be of specific interest to this committee.

[*Traduction*]

Le vice-président: Voici ma seconde question: comme il est question de corrections, le débat ne vise pas le fond de ces lois?

M. Labelle: Non.

Le vice-président: Les propositions ne visent qu'à corriger, non pas à édicter.

M. Ed Schmidt, avocat législatif, Section de la législation, ministère de la Justice: Les critères n'interdisent pas expressément de modifier le fond; toutefois, dans pareil cas, il faudrait que la modification semble non controversable, qu'elle soit acceptable à tous les partis.

Le vice-président: Vous êtes cependant devant une assemblée législative. Nous avons l'habitude d'apporter des corrections une ou deux fois par année. Pouvons-nous affirmer que le projet de loi à l'étude n'introduit pas de nouveaux principes?

M. Schmidt: Je le crois. Affirmer que le fond n'est pas du tout touché serait aller un peu trop loin, parfois. Il est quelquefois difficile d'apporter une correction qui ne change pas le fond.

Le vice-président: Dans la mesure où il s'agit d'une correction, évidemment, nous sommes d'accord.

M. Labelle: Il faut que la proposition satisfasse à tous les critères que je viens de mentionner.

Le vice-président: Nous allons maintenant entendre les porte-parole de la Commission canadienne de sûreté nucléaire.

[*Français*]

M. Denys Vermette, vice-président, Direction des services de gestion, Commission canadienne de sûreté nucléaire: Je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte de comparaître devant vous afin de présenter les propositions de la Commission canadienne de sûreté nucléaire et de répondre à vos questions et préoccupations, s'il y a lieu, bien sûr.

Je représente officiellement cet après-midi la Commission canadienne de sûreté nucléaire. M. John Waddington, directeur général de l'évaluation des facteurs environnementaux et humains ainsi que M. Bernie Shaffer, avocat conseil, m'accompagnent.

[*Traduction*]

Je tiens à vous donner l'assurance que la CCSN, c'est-à-dire la Commission canadienne de sûreté nucléaire, a soigneusement évalué ces propositions pour qu'elles répondent aux critères applicables aux modifications législatives préconisées dans la loi corrective. Nous avons porté une attention toute particulière au fait que nos propositions ne doivent pas être controversables; nous avons donc exclu toute modification qui, selon nous, pourrait porter à controverse. Nous avons sollicité des avis juridiques et, lorsqu'il y avait lieu, l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du vérificateur général.

Je suis maintenant prêt à décrire brièvement chacune des propositions qui pourraient intéresser particulièrement le comité.

First, with respect to 16(1) of the Nuclear Safety and Control Act, our proposal to modify this subsection would remove the requirement for Treasury Board to approve the terms and conditions of employment covering Canadian Nuclear Safety Commission employees. It would also replace Treasury Board approval with a requirement to consult Treasury Board when fixing remuneration of CNSC staff.

Honourable senators, on the face of its wording, our proposal to amend subsection 16(1) may appear to expand the Canadian Nuclear Safety Commission's powers in relation to personnel management. Let me assure you that this is not the case. In fact, by suggesting a modification to subsection 16(1), the Canadian Nuclear Safety Commission is only attempting to maintain the same personnel management powers it has duly and responsibly exercised since at least 1968.

Until the coming into force of the Nuclear Safety and Control Act in May 2000, the then Atomic Energy Control Board, our predecessor organization that had been a separate employer since 1946, derived its personnel management powers from section 8 of the Atomic Energy Control Act and from Order in Council P.C. 1968-26/230. The combination of these two authorities gave the Atomic Energy Control Board, now the Canadian Nuclear Safety Commission, the power to fix terms and conditions of employment, including remuneration, without the approval of the Treasury Board.

The drafters of subsection 16(1) of the Nuclear Safety and Control Act, as it presently reads, assumed in 1995 that a new Order in Council could be drafted that, if read in combination with subsection 16(1), would serve to continue the powers as they then existed. Subsequent legal opinions have cast doubt on the soundness of this approach. Therefore, as a best available temporary measure, a new Order in Council P.C. 2000-1135 was drafted by Treasury Board staff on the Canadian Nuclear Safety Commission's behalf and approved by the Governor in Council. We are now seeking an amendment to subsection 16(1) to put these powers on firm legal footing and to inscribe in law the requirement to consult with the Treasury Board when fixing remuneration to reflect our longstanding practice in this regard.

I have made available for you, on the left-hand side of your docket, a copy of the former section 8 of the Atomic Energy Control Act and of the Order in Council 1968-26/230, which, as I said, when read in combination empowered the Atomic Energy Control Board to fix its remuneration and terms and conditions without the approval of Treasury Board.

With respect to subsection 17(1) of the Nuclear Safety Control Act, our proposal would remove the requirement for Treasury Board approval of rates paid to contractors as fixed by the Canadian Nuclear Safety Commission. The Canadian Nuclear Safety Commission is a departmental corporation under the Financial Administration Act. As such, Canadian Nuclear Safety Commission activities in the areas of service contracts are already governed by the Treasury Board contracting policy and the government contracts regulations. This policy and regulations

Tout d'abord, en ce qui concerne le paragraphe 16(1) de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, nous proposons de le modifier en vue de supprimer l'exigence selon laquelle on doit obtenir l'agrément du Conseil du Trésor pour fixer les conditions d'emploi, y compris la rémunération, des employés de la CCSN.

L'énoncé de notre proposition peut sembler, a priori, élargir les pouvoirs de la CCSN en matière de gestion du personnel, mais je vous assure que ce n'est pas le cas. En fait, en proposant cette modification, la CCSN s'efforce seulement de maintenir les mêmes pouvoirs de gestion du personnel qu'elle exerce, dûment et de façon responsable, depuis au moins 1968.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, en mai 2000, la Commission d'alors, qui était un employeur distinct depuis 1946, tirait ses pouvoirs de gestion du personnel de l'article 8 de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique et du décret C.P. 1968-26/230. Ainsi habilitée, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (l'actuelle Commission canadienne de sûreté nucléaire) était autorisée à fixer les conditions d'emploi, y compris la rémunération, de ses employés sans devoir obtenir l'aval du Conseil du Trésor.

Les rédacteurs du paragraphe 16(1) de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, dans son libellé actuel, ont supposé en 1995 qu'un nouveau décret pourrait être préparé et que celui-ci, conjugué au paragraphe 16(1), servirait à maintenir les pouvoirs qui existaient à l'époque. Selon des avis juridiques obtenus par la suite, cette approche n'était pas judicieuse. Par conséquent, à titre de meilleure mesure temporaire disponible, le personnel du Conseil du Trésor a préparé, au nom de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, un nouveau décret, soit le C.P. 2000-1135, qui a été approuvé par le gouverneur en conseil. Nous cherchons maintenant à faire modifier le paragraphe 16(1) pour asseoir ces pouvoirs sur un fondement juridique solide et pour inclure dans la loi la nécessité de consulter le Conseil du Trésor pour fixer la rémunération, comme cela se faisait depuis longtemps.

J'ai apporté à titre indicatif copie de l'article 8 de l'ancienne Loi sur le contrôle de l'énergie atomique et du décret C.P. 1968-26/230 qui, comme je l'ai dit tout à l'heure, habilitaient ensemble la Commission de contrôle de l'énergie atomique à fixer la rémunération et les conditions d'emploi de ses employés sans obtenir l'approbation du Conseil du Trésor. Vous trouverez ces textes dans la pochette gauche de la trousse d'information.

En ce qui concerne le paragraphe 17(1) de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, nous proposons de supprimer l'exigence selon laquelle il faut obtenir l'aval du Conseil du Trésor pour fixer la rémunération et les indemnités versées aux entrepreneurs. La CCSN est un établissement public aux termes de la Loi sur la gestion des fonds publics. En tant que tel, lorsqu'elle retient une assistance contractuelle, elle le fait conformément à la Politique des marchés du Conseil du Trésor et au Règlement sur les marchés de l'État. Cette politique et ce

already stipulate that the rates must be approved by Treasury Board in specified circumstances.

Furthermore, subsection 17(1) — which we are currently attempting to modify — as it currently reads, conflicts with the Treasury Board contracting policy with respect to small-value contracts where no Treasury Board approval is required. I refer in that regard to appendix C of that policy. The proposed amendment to subsection 17(1) of the Nuclear Safety and Control Act would remove this conflict. The contracting policy and government contracts regulations will continue to apply to the Canadian Nuclear Safety Commission; and Treasury Board approvals for service contracts will be required in accordance with that policy.

With respect to the Nuclear Safety and Control Act paragraphs 21(1)(*j*) and 37(2)(*h*), I will turn to Mr. John Waddington to make that presentation, after which I will come back to make a very short presentation on section 68.

Mr. John Waddington, Director General, Environmental and Human Performance Assessment, Canadian Nuclear Safety Commission: Honourable senators, I should like to address proposals for amendments to paragraphs 21(1)(*j*) and 37(2)(*h*). These proposed amendments are intended to ensure that the Nuclear Safety and Control Act reflects correctly the health and safety regime needed to control the return to work of workers who have or may have received a dose of radiation in excess of the limits. This regime was first reflected in legislation in the regulations that were passed under the old Atomic Energy Control Act in 1974.

What is the regime that we have followed? Briefly, if a mishap occurs in the workplace that results in or may result in an excessive dose of radiation to a worker, the employer is required to remove the affected worker from the workplace. Before that worker can return, the actual dose the worker received must be determined, which is rarely a simple matter. Remedial action must be in place to the satisfaction of the commission in carrying out its regulatory duties.

The regime has not been prejudicial to the rights of either employees or employers and, in fact, has been perceived as beneficial to both in terms of health, safety and, in particular, predictability.

I should also add at this time that we are as interested in doses that are close to the limit as those that are over the limit, as both are likely to indicate a breakdown in the employee's protection program that the regulations call for.

Under the new legislation, the Nuclear Safety and Control Act, new regulations, notably sections 16 and 17 of the radiation protection regulations, have been passed that continue to provide the legislative support for the regime and, in fact, apply in cases where the dose may have exceeded the applicable dose limit. Before they were promulgated, the new regulations were subjected to widespread public consultation by licensees, unions and the public. We received no comments at all on the wording of the new regulations.

règlement disposent que les taux doivent être approuvés par le Conseil du Trésor dans des circonstances précises.

De plus, l'actuel paragraphe 17(1) — que nous cherchons à modifier — contredit la Politique des marchés du Conseil du Trésor en ce qui a trait aux petits marchés, pour lesquels l'approbation du Conseil du Trésor n'est pas exigée. Je vous renvoie à cet égard à l'annexe C de la politique. La modification proposée éliminerait cette incompatibilité. La politique et le règlement continueront de s'appliquer à la CCSN, qui demander l'approbation du Conseil du Trésor pour les marchés pertinents.

Quant aux alinéas 21(1)*j*) et 37(2)*h*) de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, je laisse à M. John Waddington le soin de faire cet exposé, après quoi je ferai un très court exposé sur l'article 68.

M. John Waddington, directeur général, Évaluation des facteurs environnementaux et humains, Commission canadienne de sûreté nucléaire: J'aimerais vous parler des modifications proposées aux alinéas 21(1)*j*) et 37(2)*h*). Elles visent à faire en sorte que la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires reflète bien le régime de santé et de sécurité nécessaire pour contrôler le retour au travail des travailleurs qui ont reçu ou sont susceptibles d'avoir reçu une dose de rayonnement excessive. À l'origine, ce régime se reflétait dans le règlement d'application pris en 1974, sous le régime de l'ancienne Loi sur le contrôle de l'énergie atomique.

Quel est le régime que nous avons observé? En bref, si un travailleur reçoit ou pourrait avoir reçu, en raison d'un accident survenu sur le lieu de travail, une dose de rayonnement excessive, l'employeur est tenu de le retirer du lieu de travail. Avant qu'il ne soit autorisé à retourner au travail, il faut que la dose réelle à laquelle il a été exposé soit calculée (ce qui est rarement simple), et une mesure corrective satisfaisant aux exigences de la Commission à titre d'organisme de réglementation doit être mise en place.

Le régime n'a pas porté préjudice aux droits ni des employés ni des employeurs et, en réalité, a été perçu comme étant avantageux pour les deux en termes de santé, de sécurité et particulièrement de prévisibilité.

Il faudrait aussi ajouter que nous nous intéressons autant aux doses qui se rapprochent de la limite que de celles qui la dépassent puisque les deux sont susceptibles de mettre en valeur une faille dans le programme de protection des employés prévu par le règlement.

Aux termes de la nouvelle loi, c'est-à-dire de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, de nouveaux règlements ont été pris, notamment les articles 16 et 17 du Règlement sur la radioprotection, pour le maintien du fondement législatif du régime. Ils s'appliqueraient en fait lorsque la dose a peut-être dépassé la limite applicable. Avant leur promulgation, ils ont fait l'objet de vastes consultations engageant les titulaires de permis, les syndicats et le grand public. Nous n'avons pas reçu de commentaires sur le libellé des règlements.

We are confident, therefore, Mr. Chairman, that the proposed amendment is not controversial and, in fact, strengthens the protection afforded to workers in the nuclear industry.

Ms Vermette: With regard to the Nuclear Safety Control Act, subsection 68(1), the Canadian Nuclear Safety Commission proposes to add subsection 68.1 to the Nuclear Safety and Control Act, thereby ensuring that its accounts and financial transactions would be audited annually by the Auditor General of Canada. The Canadian Nuclear Safety Commission does not consider the addition of this provision to be controversial, since the Auditor General has been performing this function for the former Atomic Energy Control Board under section 6(17) of the former Atomic Energy Control Act. Furthermore, her Excellency the Governor General in Council has requested the continuance of this practice by virtue of Order in Council 2000-1117, dated July 27, 2000. I have a copy of this Order in Council available for your information, again on the left-hand side of your docket.

This concludes my presentation.

The Deputy Chairman: If I understand correctly, no one else is ready to make a presentation.

Mr. Schmidt: That is correct. We would be pleased to answer any questions the committee might have, Mr. Chairman.

[*Translation*]

Senator Joyal: Regarding the proposal to amend subsection 16(1), have there been instances in the past where, for comparable positions, the CNSC's recommendation was not in line with the remuneration scale applied by Treasury Board?

Mr. Vermette: The CNSC's remuneration structure is different from the one in place in the public service. We do not have the same occupational categories and we have our own remuneration, position evaluation and classification systems.

In the past, pursuant to section 8E of the Atomic Energy Control Act and Order in Council 1968-26230, the Commission had responsibility for fixing and approving remuneration.

Of course, it has always been customary for us to consult with Treasury Board. We are a responsible agency. We want to ensure that any decisions we make regarding remuneration do not have an adverse affect on those employees under Treasury Board authority.

As a separate employer, we continue to make our own decisions and, as has been the case for decades, we consult with Treasury Board to avoid any potential problems.

Senator Joyal: You have explained the process. However, you have not answered my question. Your first priority is to fix the occupational level and classification based on your own requirements. Have there been cases in the past where, after consulting, Treasury Board and the Commission have differed on the issue of remuneration?

Nous sommes donc persuadés, monsieur le président, que la modification proposée n'est pas controversable et, en fait, qu'elle renforce la protection offerte aux travailleurs de l'industrie nucléaire.

M. Vermette: En ce qui concerne le paragraphe 68(1) de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, la Commission canadienne de sûreté nucléaire propose que soit ajouté l'article 68.1 pour faire en sorte que ses comptes et ses opérations financières soient vérifiés annuellement par le vérificateur général du Canada. Elle ne juge pas que cette disposition serait controversable puisque le vérificateur général assumait déjà cette fonction auprès de l'ancienne Commission de contrôle de l'énergie atomique en vertu du paragraphe 6(17) de l'ancienne Loi sur le contrôle de l'énergie atomique. De plus, son Excellence, le Gouverneur général en conseil a demandé le maintien de cette pratique en vertu du décret C.P. 2000-1117 daté du 27 juillet 2000. Vous trouverez copie du décret dans la pochette gauche de la trousse d'information.

Voilà qui met fin à mon exposé.

Le vice-président: Si j'ai bien compris, il n'y a pas d'autres exposés à entendre.

M. Schmidt: C'est juste. Nous demeurons à votre disposition pour répondre aux questions, monsieur le président.

[*Français*]

Le sénateur Joyal: Concernant la première modification à l'article 16(1), y a-t-il des exemples dans le passé où, pour des emplois comparables, la recommandation faite par la Commission était différente de l'échelle de salaire appliquée par le Conseil du Trésor?

M. Vermette: La structure salariale de la Commission canadienne de sûreté nucléaire diffère de celle de la fonction publique. Nous n'avons pas les mêmes groupes d'occupation et nous disposons de notre propre régime de rémunération, d'évaluation de postes et de classification.

Dans le passé, en vertu de l'article 8(C) de la Loi sur l'énergie atomique, selon l'ordre en conseil 1968-26230, les salaires fixés par la Commission de contrôle de l'énergie atomique étaient autorisés par la Commission même.

Il est certain que notre pratique a toujours été de consulter le Conseil du Trésor. Nous sommes une agence responsable. Nous voulons nous assurer que les décisions que nous entendons prendre concernant les salaires n'aient pas un effet néfaste auprès de la population régie par le Conseil du Trésor.

En tant qu'employeur distinct, nous continuons de prendre nos propres décisions et toujours, depuis des décennies, en consultation avec le Conseil du Trésor pour ne pas créer d'effets inattendus.

Le sénateur Joyal: Vous avez expliqué le processus. Vous n'avez cependant pas répondu à ma question. Dans l'exercice de votre première prérogative de déterminer votre échelle d'occupation et votre classification selon vos propres besoins, est-il arrivé dans le passé que la consultation menée de concert avec le Conseil du Trésor amène ce dernier à des conclusions

Mr. Vermette: To my knowledge, no. Occasionally, discussions on the reasons for our proposals have gone on several weeks, with the respective parties seeking to understand each other's position.

Ultimately, the Commission's decisions are in line with the will expressed by Treasury Board.

Senator Joyal: And the parties always come to an understanding on the matter of remuneration.

Mr. Vermette: That is correct.

Senator Joyal: Practically speaking then, if you do always manage to come to an agreement with Treasury Board, I do not see why, if there is not a problem, your remuneration scale could not simply be approved by Treasury Board, since you consult with it any event.

Mr. Vermette: It has to do with our being a separate employer. It would be difficult to imagine a public service consisting on the one hand of a central public service, and on the other hand, of a number of separate employers with no authority to make decisions regarding their own management. When a number of new separate employers were created recently, including Parks Canada and the CCRA, the enabling legislation made provision for these agencies to have these management powers. This is a reflection of the will of the government and of Treasury Board to give separate employers the authority to manage their own human resources.

Senator Joyal: That is a good example. However, the CNSC is not providing a comparable service, in so far as public access is concerned.

Parks Canada and the CCRA are new agencies that provide services to the public at large and they can operate fully as separate employers.

You cannot equate your agency's status with that of the other separate employers you identified.

Mr. Vermette: One must take into account the fact that our agency has enjoyed the status of separate employer since 1946. Although I was not around at the time, there were undoubtedly sound reasons for granting it this status, for the status quo to have been maintained until now and for its autonomy never to have been called into question. The CNSC has always performed well on the human resources front. It plays an important role for Canadians, as does Parks Canada. Both agencies are in touch regularly with members of the public. The CNSC fulfils an important role in our society and is happy with the status that has been conferred upon it.

Senator Joyal: Has Treasury Board recommended that your authority to fix remuneration be modified in this manner?

Mr. Vermette: Yes, it has.

différentes au plan de la rémunération que celle que vous lui aviez soumises préalablement?

M. Vermette: À ma connaissance, non.Des discussions se sont échelonnées parfois pendant quelques semaines sur les raisons d'être de nos intentions.On cherchait à comprendre le point de vue du Conseil du Trésor et il faisait de même à notre égard.

Au terme de ce processus de consultation, nous avons pris des décisions qui n'allaient pas à l'encontre des volontés du Conseil du Trésor.

Le sénateur Joyal: Il y a toujours une forme de conjonction de conclusion sur la base de la rémunération.

M. Vermette: En effet.

Le sénateur Joyal: En pratique, si vous avez cette capacité de vous entendre avec le Conseil du Trésor, je ne vois pas pour quelles raisons, s'il n'y a pas de conflit, votre échelle salariale ne pourrait pas simplement être avalisée par le Conseil du Trésor puisque vous les consultez de toute façon.

M. Vermette: C'est la raison même des employeurs distincts.Il serait difficile de concevoir un régime de fonction publique qui comprendrait, d'une part, la fonction publique centrale, et d'autre part, un certain nombre d'employeurs distincts qui ne pourraient pas prendre de décision pour la gestion de leur corporation. Lorsque de nouveaux employeurs distincts ont été créés récemment, soit Parcs Canada ou Revenu Canada, ce genre d'autorités a été inscrit à la loi créant ces agences.Cela reflète l'intention du gouvernement et du Conseil du Trésor pour donner aux employeurs distincts qui sont créés une autonomie en matière de gestion de ressources humaines, de gestion du personnel.

Le sénateur Joyal: J'aime bien votre exemple. Vous ne donnez cependant pas un service comparable en termes d'accès au public.

Parcs Canada et Revenu Canada sous leur nouvelle agence respective sont des organismes qui donnent des services à un très large public et on peut les assimiler complètement à des employeurs autonomes.

Dans le cas de votre agence, on ne peut pas conclure que son statut se superpose en tous points à celui des agences dont vous venez de parler.

M. Vermette: Il faut prendre en considération le fait que notre agence est un employeur distinct depuis 1946. À l'époque, bien que j'y étais pas, il y avait sans doute de bonnes raisons pour que cet employeur soit distinct, qu'il le soit toujours et que ne soit jamais remis en question son autonomie.Il a toujours fait bonne figure en matière de ressources humaines.Il joue un rôle important pour les Canadiens et Parcs Canada en joue un très important. Ils sont en communication constante avec certains membres du public. La Commission canadienne de sûreté nucléaire est chargée d'un rôle important dans notre société.Elle se satisfait du statut qu'on lui confère.

Le sénateur Joyal: Le Conseil du Trésor a-t-il recommandé que cet ajustement soit fait à vos pouvoirs de détermination de l'échelle salariale?

M. Vermette: Oui, elle l'a fait.

The Deputy Chairman: I am troubled by the words "non-controversial".

[*English*]

Who is the judge?

[*Translation*]

Mr. Schmidt: Basically, that is you.

[*English*]

The Deputy Chairman: Do you mean the Senate?

Mr. Schmidt: The process that we follow in Justice is to try to identify the ones that we anticipate will not be controversial. We do not decide that. It is the parliamentary committees that make those decisions. We simply make our best judgment as to what we think will not be controversial. We then present them to you and at these committees you get to decide.

The Deputy Chairman: What happens if the bill is adopted as it is?

Mr. Schmidt: If any proposition is rejected by a committee, then it is dropped from the bill. It does not appear in the bill.

Senator Pearson: We do not have the bill yet.

Senator Cools: This is not a bill, Mr. Chairman. The committee members seem to be under an illusion. We do not have a bill before us. What we have before us is a set of proposals for a bill. The unfortunate thing, or the fortunate thing, I do not know, is that it seems to imitate the form of a bill. Thus, at first glance, it looks like a bill.

The Deputy Chairman: It is like an income tax bill, it is so complex.

It certainly makes proposals that will become the law.

Senator Cools: But the bill will have to come before us to be voted on.

The Deputy Chairman: That is right. Our first order of business is to rule on the proposals; the second is the bill itself, if it comes.

Senator Andreychuk: I would like to start with something that troubles me most. I refer to the provision that directs the commission to authorize a person to return to work if that person may have received an excessive dose of radiation, as well as a person who has received such a dose. The authority to require such a person to leave work is found in regulation 16.

Does the commission, then, have the sole discretion about the person returning to work? That is what you are asking for here; is that correct?

Mr. Waddington: Yes. The commission would have a specific power to allow someone to return to work. As I alluded to in my opening remarks, the intent of that power concerns an overexposure — or where an overexposure may have occurred, because it does take time for that precise evaluation to take place.

Le vice-président: Les mots «non controversable» me tracassent.

[*Traduction*]

Qui en est le juge?

[*Français*]

M. Schmidt: Finalement, c'est vous.

[*Traduction*]

Le vice-président: Vous voulez dire que c'est le Sénat?

M. Schmidt: Le processus suivi au ministère de la Justice consiste à essayer de repérer celles que nous prévoyons ne pas être controversables. Ce n'est pas nous qui en décidons. Ce sont les comités parlementaires qui prennent ce genre de décision. Nous faisons simplement de notre mieux pour trouver celles que nous jugeons ne pas être controversables. Nous vous les présentons, et c'est vous, en tant que comité, qui décidez.

Le vice-président: Qu'arrive-t-il si le projet de loi est adopté tel quel?

M. Schmidt: Si une proposition est rejetée par le comité, elle est alors retranchée du projet de loi. Elle n'y figure tout simplement pas.

Le sénateur Pearson: Nous n'avons pas encore le projet de loi.

Le sénateur Cools: Il ne s'agit pas d'un projet de loi, monsieur le président. Les membres du comité semblent avoir la fausse impression que nous avons été saisis d'un projet de loi. Ce que nous avons à examiner, c'est une série de propositions en vue de déposer un projet de loi. Malheureusement ou heureusement, je ne sais trop, le texte des propositions semble imiter la présentation d'un projet de loi. À première vue, elles ont donc l'air d'un projet de loi.

Le vice-président: C'est si complexe qu'on dirait presque un projet de loi de l'impôt sur le revenu.

Le texte présente certes des propositions qui deviendront loi.

Le sénateur Cools: Toutefois, il faudra qu'on nous soumette le projet de loi et que nous nous prononcions à son sujet.

Le vice-président: C'est vrai. Le premier point à l'ordre des travaux aujourd'hui est de se prononcer au sujet des propositions. C'est ensuite que nous déciderons du projet de loi comme tel, s'il nous est renvoyé.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais commencer par parler de la question qui me trouble le plus. Je fais allusion à la disposition qui permet à la commission d'autoriser un travailleur à retourner au travail s'il a reçu ou peut avoir reçu une dose excessive de rayonnement. Le pouvoir d'exiger que cette personne quitte le lieu de travail se trouve dans le règlement 16.

La commission est-elle par conséquent le seul pouvoir discrétionnaire concernant le retour au travail? C'est bien ce que vous demandez à obtenir ici, n'est-ce pas?

M. Waddington: Oui. La commission aurait le pouvoir exclusif de permettre à quelqu'un de retourner au travail. Comme je l'ai mentionné dans mon exposé, ce pouvoir vise les personnes exposées à des doses excessives — ou pouvant avoir été exposées à des doses excessives, car il faut du temps pour en faire

That is evidence that the protection programs that the licensee, the employer, has in place have failed in some fashion or another. The program to ensure the safety of nuclear weapons in the nuclear industry is, in essence, a two-tier approach. There is a formal legal limit, which is in the regulations, and there is also a requirement for all employers to maintain doses as low as reasonably achievable. That is a principle that we have followed for many years. Thus, workers in Canadian industries get significantly less than the dose limits.

To give you some figures, the dose limit per year is 50 millisieverts. No one in Canada who is working in the nuclear industry must get more than that. Typically, in Canadian industry, most workers get between 1 and 10, and most of them are at the lower end of that scale. That is the ALARA process.

Clearly then, if someone has received a dose in the 50 millisievert range or more, then the whole of ALARA program has failed in some fashion or another. As part of our regulatory process, we look to ensure why that has occurred. We may check to see that the licensee has taken appropriate action to correct the failings in that program. We have a program to ensure that the affected employee has a clear understanding of the implications of the overdose, that he knows the meaning of the dosage received in terms of the increased chance of cancer at, say, age 70. The employee can decide personally whether to return to work. We also ask whether any retraining is necessary for the employee or whether changes are needed in the procedures.

We go through a regulatory process whenever an overexposure has occurred. From a regulatory point of view, we want to be satisfied that due possess has been followed before someone is allowed back to work. I hope that answers your question.

Senator Andreychuk: What I am trying to get at is this: I have notes that suggest that, if we allow this to go through, the commission will have an expanded discretion to authorize a person to return to work. Who holds the discretion now? How would we diminish the individual's right to determine his or her own capability to return? Would this change put the decision into the hands of the employer exclusively?

Mr. Waddington: The decision would not be put in the hands of the employer exclusively. We want to ensure that the specific process is followed. The employee has the right to decide for himself or herself once we are satisfied that all the processes of correction have been undertaken.

In terms of an expansion of rights, this process has been followed for many years. This is not a change to the processes that we follow. Regulations 16(1) and 17(1) were enacted to cover the situation of "may have." When we wrote the act, we made an

une évaluation précise. C'est la preuve que le programme de radioprotection que le titulaire de permis, c'est-à-dire l'employeur, a en place comportait des lacunes. Le programme visant à garantir la sûreté des armes nucléaires au sein de l'industrie nucléaire est essentiellement une approche en deux volets. Il y a la norme légale et formelle, soit celle qui est prévue dans le règlement, mais tous les employeurs sont aussi tenus de maintenir les doses au niveau le plus faible qu'il est raisonnablement possible d'atteindre. C'est un principe auquel nous souscrivons depuis de nombreuses années. Ainsi, les travailleurs des entreprises canadiennes sont exposés à beaucoup moins que les doses limites.

Pour citer quelques chiffres, la dose limite annuelle est de 50 millisieverts. Aucun travailleur de l'industrie nucléaire canadienne ne peut être exposé à plus. Typiquement, au sein de l'industrie canadienne, la plupart des travailleurs sont exposés à des doses variant entre 1 et 10 millisieverts, et la plupart des ces doses se situent vers le bas de l'échelle. C'est là le principe ALARA, soit le niveau le plus faible qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre.

Donc, manifestement, si quelqu'un a été exposé à une dose de 50 millisieverts ou plus, c'est tout le programme ALARA qui faut remettre en question. Dans le cadre de notre processus de réglementation, nous cherchons à savoir pourquoi il en est ainsi. Par exemple, nous pourrions vérifier que le titulaire de permis a pris toutes les mesures pertinentes pour corriger les lacunes du programme. Nous avons aussi un programme faisant en sorte que l'employé touché comprend bien toutes les conséquences de son exposition à une dose excessive (par exemple, un risque accru d'avoir le cancer à l'âge de 70 ans). L'employé peut décider lui-même de retourner au travail ou non. Nous cherchons aussi à savoir s'il est nécessaire que l'employé reçoive une nouvelle formation ou si des changements doivent être apportés à la procédure.

Nous devons nous conformer à un processus de réglementation chaque fois qu'il y a exposition à une dose excessive. D'un point de vue réglementaire, nous tenons à avoir l'assurance que l'application de la loi a suivi son cours normal avant de permettre à quelqu'un de retourner au travail. J'espère que cela répond à votre question.

Le sénateur Andreychuk: Ce que j'essaie de faire valoir en fait, c'est ceci. J'ai des notes qui laissent croire que, si nous permettons à ces propositions de devenir loi, la commission aura un pouvoir discrétionnaire accru pour autoriser le retour au travail. Qui a ce pouvoir discrétionnaire actuellement? De quelle façon réduirions-nous le droit du travailleur de décider par lui-même s'il est capable de retourner au travail? Avec ce changement, la décision relèverait-elle uniquement de l'employeur?

M. Waddington: La décision ne reviendrait pas exclusivement à l'employeur. Nous voulons faire en sorte que le processus établi soit suivi. L'employé a le droit de prendre une décision personnelle une fois que nous sommes convaincus que tous les correctifs ont été apportés.

Pour ce qui est de l'expansion des droits, ce processus est suivi depuis de nombreuses années et il ne s'agit pas d'un changement aux processus. Les paragraphes 16(1) et 17(1) ont été promulgués pour couvrir les cas d'employés qui ont «peut-être reçu». Au

error; it should have said "has or may have," so that the act, the regulations and the regulatory regime all match up appropriately. This is not an expansion of the processes that we have followed in the past, nor is it a retraction. The intent here is to maintain the status quo; for that reason, we believe it is a non-controversial issue.

Senator Andreychuk: If this change will not affect the process, I would ask why you need this regulation.

Mr. Waddington: The current regulation includes an uncertainty in the dose. What we are asking is to modify the act, which contains a mistake. The act refers to where an overdose has actually occurred; it does not refer to where an individual "may have" received an overdose. Under those circumstances, there is a hole in the legislation, if you will.

Let us go through the process. If there is a suspicion that an overdose has occurred, the regulations require the licensee to go through certain processes, including a study of what occurred, and so on. Under the current legislative process, the act leaves out a situation where an overdose "may have" occurred. There is, then, theoretically, a hole in the process, because, if we can assure ourselves that the dose has been properly assessed at just below the dose limit, we cannot use the legislative processes to exercise the due processes that we have followed for many years to address an incident.

Senator Andreychuk: Let me summarize. If it can be proven according to your current processes that someone has received an overdose, there is a certain process you follow. You are trying to lower the bar to ensure that people who "may" have received an overdose are entitled to the same process. Is that it?

Mr. Waddington: Right now we use the process, whether the overdose has been proven or not. We cover people who have actually received an overdose and those who may have received an overdose. We want to maintain that standard because we believe that it offers the best protection for workers in all circumstances. It tells employers, too, that they have a good due process to follow, and that provides certainty to everyone that all appropriate processes are being followed before work is resumed.

Senator Andreychuk: For how long have you used these processes?

Mr. Waddington: The original regulations under the old Atomic Energy Control Act were passed in 1974, so we have had these processes for many years now.

Senator Andreychuk: You have had the processes with that gap?

Mr. Waddington: No. The old act was not written as clearly as the new one, nor were the old regulations written as clearly. The whole of the old act is much more general and so we relied more

moment de la rédaction de la loi, une erreur a été commise; il aurait fallu indiquer «a reçu ou a peut-être reçu» de manière que la loi, les règlements et le régime de réglementation concordent comme il le faut. Ce n'est pas un élargissement des processus adoptés dans le passé ni non plus une rétraction. L'objet visé ici, c'est de maintenir le statu quo et c'est pour cette raison que nous considérons la question non controversable.

Le sénateur Andreychuk: Si ce changement ne va pas modifier le processus, j'aimerais vous demander pourquoi vous avez besoin de ce règlement.

M. Waddington: Le règlement actuel renferme une incertitude quant à la dose de rayonnement. Nous demandons de modifier la loi qui renferme une erreur. La loi renvoie aux cas où il y a eu effectivement une dose de rayonnement excessive; elle ne renvoie pas aux cas où une personne «a peut-être» reçu une dose excessive. Dans ces circonstances, il y a une lacune dans la loi, si vous voulez.

Examinons le processus. Si l'on soupçonne une dose de rayonnement excessive, les règlements exigent que le titulaire de permis suive certains processus, y compris une étude de ce qui s'est passé, et cetera. Dans le cadre actuel du processus législatif, la loi ne fait pas mention de cas où une dose excessive «s'est peut-être» produite. Il y a donc théoriquement une lacune dans le processus, car, si nous pouvons nous assurer que la dose a été correctement évaluée et qu'elle se situe juste en dessous de la limite réglementaire, nous ne pouvons pas avoir recours aux processus législatifs pour suivre les procédures établies que nous suivons depuis de nombreuses années en cas d'incident.

Le sénateur Andreychuk: Permettez-moi de résumer. Si, selon vos processus actuels, on peut prouver que quelqu'un a reçu une dose excessive, vous suivez un certain processus. Vous essayez de baisser la barre pour faire en sorte que ceux qui «ont peut-être» reçu une dose excessive aient droit au même processus. Est-ce bien cela?

M. Waddington: À l'heure actuelle, nous suivons le processus, que l'on ait prouvé qu'il y a eu dose excessive ou non. Nous couvrons ceux qui ont effectivement reçu une dose excessive et ceux qui ont peut-être reçu une dose excessive. Nous voulons maintenir cette norme, car nous croyons qu'elle offre la meilleure protection aux travailleurs dans toutes les circonstances. Elle indique également aux employeurs qu'ils doivent assurer l'application régulière de la loi et tout le monde a donc la certitude que tous les processus pertinents sont suivis avant la reprise du travail.

Le sénateur Andreychuk: Depuis combien de temps suivez-vous ces processus?

M. Waddington: Les règlements d'origine pris en vertu de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique ont été adoptés en 1974, si bien que nous suivons ces processus depuis de nombreuses années.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez suivi ces processus avec cette lacune?

M. Waddington: Non. L'ancienne loi n'était pas rédigée aussi clairement que la nouvelle et nous pouvons dire la même chose au sujet des anciens règlements. L'ancienne loi est de portée

on the processes involved. The old regulation explicitly gave power to the commission to authorize a return to work. That was in the old regulations under section 16, I think.

Senator Joyal: On the same issue, I am puzzled by the wording. It dictates that the person may be asked not to continue in his or her work until all the circumstances can be properly assessed. "Dictate" is an order. I tried to figure out a situation whereby an employee would want to stay at his or her work when he or she has been exposed to dangerous circumstances requiring the employer to dictate to the person to leave, to get out.

A hypothesis is always a potentiality. Perhaps I am being redundant in using those terms. Could there be a situation where an employee denies being exposed and wants to continue working but where you dictate that he or she must leave work? Is there a safeguard of the rights of the employee? Is there a possibility that an employee's rights could be abused in this situation?

Mr. Waddington: The process for someone leaving work is a requirement on the employer. Section 16 of the regulations states that when a licensee becomes aware that a dose of radiation received by or committed to a person may have exceeded an applicable dose limit — I am leaving out some of the bits, if I may — then the licensee shall do the immediately do the following: notify the person and the commission; require the person to leave any work that is likely to add to the dose; conduct an investigation to determine the magnitude of the dose and establish the cause of the exposure; identify and take any action required to prevent the occurrence of a similar incident. Within 21 days after becoming aware that the dose limit has been exceeded, the employer must report to the commission. That is the process they have to follow as laid out in the regulations. It is an onus placed on the employer.

The rights of the worker are safeguarded in section 48 of the regulations. In essence, that regulation safeguards the employment of that person while they have been taken off work. That section describes as an offence, except firing under prescribed processes, the firing of someone under those circumstances. The rights of the employee are dealt with in a different section of the regulations explicitly.

The Deputy Chairman: All laws are governed by the Charter of Rights and Freedoms. This committee of the Senate looks after legislation on two grounds. The first is whether it is within the competence of the Parliament of Canada. The second is whether it violates the Charter of Rights and Freedoms. That is our duty. My concern involves ordering a person to do something, which, in and of itself, involves the rights of that person. As a result, we have to ensure that that is acceptable in a free and democratic society. As I understand it, that is the question of Senator Joyal.

Ms Vermette: Mr. Chairman, given the legal nature of your question, I would like to call upon our legal counsel, Mr. Shaffer, to provide any clarification that may be useful to you.

beaucoup plus générale si bien que nous nous sommes davantage appuyés sur les processus. L'ancien règlement donnait explicitement le pouvoir à la Commission d'autoriser un retour au travail. Cela se trouvait dans l'ancien règlement, à l'article 16, je crois.

Le sénateur Joyal: Au sujet de la même question, je suis étonné par le libellé. La Commission exige qu'une telle personne cesse tout travail susceptible d'augmenter la dose jusqu'à ce que les circonstances aient été évaluées. «Exiger» est un ordre. J'ai essayé d'imaginer une situation où un employé souhaiterait rester à son travail alors qu'il a été exposé à des circonstances dangereuses, lesquelles obligeraient l'employeur à exiger qu'il quitte son lieu de travail.

Une hypothèse est toujours une potentialité; peut-être ces termes sont-ils redondants. Serait-il possible qu'un employé nie être exposé et veuille continuer à travailler alors que vous exigez qu'il quitte le lieu de travail? Y a-t-il une mesure de protection des droits de l'employé? Est-il possible que l'on porte atteinte aux droits d'un employé en pareil cas?

M. Waddington: Le processus exigeant que quelqu'un quitte son lieu de travail doit être obligatoirement suivi par l'employeur. L'article 16 du règlement stipule que lorsqu'un titulaire de permis apprend qu'une dose de rayonnement reçue par une personne ou engagée à son égard peut avoir dépassé une limite de dose applicable — je laisse certains des détails de côté, si vous permettez —, il doit alors immédiatement faire ce qui suit: aviser la personne et la Commission; exiger de la personne qu'elle cesse tout travail susceptible d'augmenter la dose; faire enquête pour établir l'ampleur de la dose et les causes de l'exposition; dégager et prendre les mesures nécessaires pour éviter qu'un incident semblable se reproduise. Dans les 21 jours après avoir pris connaissance du fait, l'employeur doit faire rapport à la Commission. Il s'agit du processus à suivre, tel que le stipule le règlement. C'est une responsabilité qui revient à l'employeur.

Les droits de l'employeur sont protégés en vertu de l'article 48 du règlement. En résumé, ce règlement protège l'emploi de cette personne alors qu'elle a cessé de travailler. Cet article décrit le congédiement d'un employé comme une infraction, sauf lorsque le congédiement se fait selon les modalités prévues. Les droits de l'employé sont traités dans un article différent du règlement, de manière explicite.

Le vice-président: Toutes les lois sont régies par la Charte des droits et libertés. Notre comité sénatorial examine les lois sous deux aspects. Le premier consiste à savoir si la loi relève de la compétence du Parlement du Canada. Le second consiste à savoir si la loi va à l'encontre de la Charte des droits et libertés. C'est notre devoir. Ce qui me préoccupe, c'est qu'il s'agit ici d'ordonner à une personne de faire quelque chose, ce qui, en soi, met en jeu les droits de cette personne. Par conséquent, nous devons nous assurer que c'est acceptable dans une société libre et démocratique. Si je comprends bien, c'est la question du sénateur Joyal.

M. Vermette: Monsieur le président, compte tenu de la nature juridique de votre question, je vais demander à notre avocat-conseil, M. Shaffer, de donner des éclaircissements qui pourraient vous être utiles.

Mr. Bernie Shaffer, Senior Counsel, Canadian Nuclear Safety Commission: As Mr. Waddington was saying, the question of the rights of the employee is covered in a different section of the act. Section 48(*h*) of the Nuclear Safety and Control Act provides that, except in the prescribed manner and circumstances, to terminate or vary the terms and conditions of employment of a nuclear energy worker who has received or is committed to a dose of radiation in excess of the prescribed limits is not permitted. That was one of the safeguards to which Mr. Waddington was referring. That has been looked at from the point of view, among other criteria, of the Charter of Rights and Freedoms by the Department of Justice.

In addition, sections 16(1) and 17(1) of the radiation protection regulations establish the scheme whereby a licensee who becomes aware that an employee may have been exposed to a dose of radiation in excess of the prescribed limits is obligated to remove that worker. That is an incursion into the rights of that worker; there is no question about that. However, that incursion has been judged to be consistent with what is appropriate in a free and democratic society. It is for the protection of the worker.

The Deputy Chairman: When you say "remove," what do you mean?

Mr. Shaffer: It is not to remove someone from the job because, obviously, section 48(*h*) says you cannot do that. You remove that worker from the particular type of work that may expose him or her, as it says in 16(1), to more doses of radiation. Thus, it is a temporary removal. As Mr. Waddington said, the due process is to determine what happened, why it happened and what remedial action is to be taken by the employer and the worker. Under subsection 17(1) of the regulations, the commission, or a designated officer, may authorize the return to work of that worker. In authorizing that return to work, subsection 17(1) states that the commission, or the authorized person on behalf of the commission, can impose conditions and prorated dose limits. In other words, these are limits that take into account the amount that the individual has already received.

Senator Joyal: The first section you read states, in part, "who has received." That means that there is a factual element in play. However, we are not dealing with that. Thus, there is still a question mark about that. We are looking at a case in which a person has effectively received a dose. The question we have concerns the employee who may have received an excessive dose. It is not to dictate that a person who has received an excessive dose be asked not to continue in his or her employment. The fact that there is an uncertainty raises a question. It does not deal with when a person has received a dose. When a person has received a dose, the procedure is quite clear. I understand that you follow it. However, there is a due process to be followed. The uncertainty has to do with the reception of the dose.

Mr. Shaffer: You are absolutely correct. Section 48(*h*) talks about a nuclear energy worker who has received or is committed to a dose of radiation. As a matter of statutory interpretation, if it is true that this provision protects a worker who actually has

M. Bernie Shaffer, avocat-conseil, Commission canadienne de sûreté nucléaire: Comme le disait M. Waddington, la question des droits de l'employé est traitée dans un article différent de la loi. L'alinéa 48*h*) de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires prévoit que, sauf selon les modalités et les circonstances prévues, il est interdit de modifier les conditions d'emploi d'un travailleur du secteur nucléaire qui a reçu une dose de rayonnement supérieure à la dose réglementaire ou dont la dose engagée est supérieure à la dose réglementaire, ou le congédier. C'est l'une des mesures de protection dont M. Waddington a fait mention. Cela a été envisagé par le ministère de la Justice du point de vue, entre autres critères, de la Charte des droits et libertés.

En outre, les paragraphes 16(1) et 17(1) du Règlement sur la radioprotection stipulent que lorsqu'un titulaire de permis apprend qu'une dose de rayonnement reçue par un employé peut avoir dépassé une limite de dose applicable, il est obligé de retirer cet employé du lieu de travail. C'est une intrusion dans les droits de ce travailleur, cela ne fait aucun doute. Toutefois, cette intrusion a été jugée compatible avec ce qu'il convient de faire dans une société libre et démocratique. Il s'agit ici de la protection du travailleur.

Le vice-président: Lorsque vous dites «retirer», que voulez-vous dire?

M. Shaffer: Cela ne veut pas dire retirer quelqu'un de son emploi, parce que, évidemment, en vertu de l'alinéa 48*h*), on ne peut pas le faire. Vous retirez ce travailleur du genre de travail particulier qui pourrait l'exposer, comme cela l'est indiqué au paragraphe 16(1), à davantage de doses de rayonnement. Il s'agit donc d'un retrait temporaire. Comme l'a dit M. Waddington, pour assurer l'application régulière de la loi, il s'agit de déterminer ce qui s'est produit, pourquoi et quels correctifs doivent être apportés par l'employeur et l'employé. En vertu du paragraphe 17(1) du règlement, la Commission ou un fonctionnaire désigné autorise le retour au travail de ce travailleur. En autorisant ce retour au travail, le paragraphe 17(1) stipule que la Commission ou un fonctionnaire désigné représentant la Commission peut assortir cette autorisation de conditions et y prévoir des limites de dose au prorata. En d'autres termes, ce sont les limites qui prennent en compte la dose que la personne a déjà reçue.

Le sénateur Joyal: Le premier article que vous avez lu stipule, en partie, «qui a reçu.» Cela veut dire qu'un élément factuel est en jeu. Toutefois, ce n'est pas ce dont nous parlons, mais il reste un point d'interrogation à ce sujet. Nous examinons le cas où une personne a effectivement reçu une dose. La question que nous avons vise l'employé qui a peut-être reçu une dose de rayonnement excessive. Il ne s'agit pas d'exiger qu'une personne qui a reçu une dose excessive cesse son emploi. Le fait qu'il y ait une incertitude soulève une question. Cela ne traite pas du moment où une personne a reçu une dose. Lorsqu'une personne a reçu une dose, les modalités sont très claires et je comprends que vous les suiviez. Toutefois, il faut appliquer régulièrement la loi. L'incertitude est relative à la dose reçue.

M. Shaffer: Vous avez absolument raison. L'alinéa 48*h*) parle d'un travailleur du secteur nucléaire qui a reçu une dose de rayonnement où dont la dose engagée est supérieure à la dose réglementaire. Pour ce qui est de l'interprétation de la loi, s'il est

received a dose in excess of the prescribed limit, then it can be argued how much more would it protect a worker who may have received such a dose. That is the uncertainty factor. In this case, if I had to make an argument in front of a court, I would say the greater includes the lesser. The protection given to the person who has definitely been proven to be overexposed would, as we like to say, a fortiori, apply to the person who is in the grey zone and may have received such a dose.

Senator Joyal: In your practice, would an employee contest that he or she has been exposed to a dose?

Mr. Shaffer: No, not in my practice. I have been with the Canadian Nuclear Safety Commission as a lawyer from the Department of Justice for four and a half years, so these gentlemen are my colleagues. In that time, I have never yet confronted in my practice a situation where an employee has contested. I must defer to Mr. Waddington.

Mr. Waddington: No, generally speaking, for many years we have not found that to be an issue. An employee who has received an overexposure or is concerned or suspects that he or she may have received an overexposure is anxious to find out exactly what has happened. The employee is anxious to know what it means personally, what it means in terms of continued employment and whether any employment conditions should be put in place to safeguard his or her health and to provide an appropriate balance between getting the work done and safeguarding employee rights.

That is indeed what I was referring to in my opening remarks when I mentioned that over the years this whole regime has proved beneficial to both employers and employees in terms of the predictability and precision of the process. All the issues get looked at. The employee understands precisely what has happened to him, the effect on his or her health, and then, with facts in hand, makes a decision about his or her future.

Senator Andreychuk: I am worried about the other part. If the person is suspected to have a dose, the individual is worried, the employer is worried, and then the employer removes the employee and is obliged to go through a process to make a determination. What I do not understand is that if the process is in place for the person you suspect has been exposed, where does the differentiation between "has" and "may have" come in for the purposes of returning to work? It seems to me you are saying "suspect," "may" and "have" are the same thing for the purposes of the analysis and the obligation to remove them. Where does the separation come in on the return to work?

Mr. Waddington: The best way that I can answer your question is to paint a picture, if I may, of a typical situation. Let us say some problem occurs in the workplace, resulting in a concern that someone may have been overexposed. The individual wears a badge, which can be measured as to the dose. It is possible that the badge, which the employee wears on his or her clothes, may not record precisely the dose or the part of their body that received the greatest dose. An example may illustrate the point. A young radiographer recently incorrectly operated a radiography machine. It was not clear from the position of her badge, which was on her

vrai que cette disposition protège un travailleur qui a effectivement reçu une dose de rayonnement supérieure à la dose réglementaire; on peut alors se demander dans quelle mesure elle protégerait un travailleur qui a peut-être reçu une telle dose. C'est le facteur d'incertitude. Dans ce cas-là, si je devais témoigner devant un tribunal, je dirais que le général englobe le particulier. La protection accordée à la personne qui — cela ayant été prouvé — a reçu une dose de rayonnement supérieure, s'appliquerait, a fortiori, à la personne qui se trouve dans la zone grise et qui a peut-être reçu une telle dose.

Le sénateur Joyal: Avez-vous déjà vu un employé contester le fait qu'il ait été exposé à une dose?

M. Shaffer: Non. Je travaille au sein de la Commission canadienne de sûreté nucléaire en tant qu'avocat du ministère de la Justice depuis quatre ans et demi, si bien que ces messieurs sont mes collègues. Au cours de cette période, je n'ai jamais rencontré d'employé qui ait contesté ce fait. Je dois m'en remettre à M. Waddington.

M. Waddington: Non, en général, nous n'avons pas rencontré de tel problème depuis de nombreuses années. Un employé qui a reçu une dose excessive ou qui s'inquiète ou qui présume qu'il a reçu une dose excessive tient à savoir ce qui s'est exactement passé. L'employé tient à savoir ce que cela veut dire pour lui personnellement, ce que cela veut dire en matière d'emploi continu et si des conditions d'emploi devraient être prévues pour protéger sa santé et apporter un équilibre pertinent entre la réalisation du travail et la protection des droits de l'employé.

C'est ce que je voulais en fait dire dans mon introduction, lorsque j'ai indiqué qu'au fil des ans, ce régime s'est révélé bénéfique tant pour les employeurs que pour les employés en matière de prévisibilité et de précision du processus. Toutes les questions sont examinées. L'employé comprend précisément ce qui lui est arrivé, l'effet sur sa santé et ensuite, en ayant pleine connaissance des faits, prend une décision au sujet de son avenir.

Le sénateur Andreychuk: L'autre partie me préoccupe. Si on présume que la personne a reçu une dose, elle s'inquiète, l'employeur s'inquiète; l'employeur retire alors l'employé et est obligé de passer par un processus pour rendre une décision. Ce que je ne comprends pas, c'est que si le processus est en place pour la personne qui, d'après vous, a été exposée, en quoi la distinction faite entre «a» et «a peut-être» entre-t-elle en jeu aux fins du retour au travail? Il me semble que vous dites que «présumé,» «a peut-être» et «a» reviennent à la même chose aux fins de l'analyse et de l'obligation de retirer l'employé du travail. Où la distinction entre-t-elle en jeu en ce qui concerne le retour au travail?

M. Waddington: La meilleure façon pour moi de répondre à votre question consiste à décrire, si vous permettez, une situation type. Disons par exemple qu'un problème se produit sur le lieu du travail, et que l'on s'inquiète du fait que quelqu'un a peut-être reçu une dose de rayonnement excessive. Cette personne porte un badge qui permet de mesurer la dose. Il est possible que le badge, que l'employé porte sur ses vêtements, n'enregistre pas avec précision la dose ou n'indique pas la partie du corps qui a reçu la dose la plus forte. Je donne un exemple pour illustrer ce cas-là. Une jeune technicienne en radiographie a récemment mal utilisé

lapel, what the dose was that she received to her head, which was too close to the beam. Clearly, under those circumstances, a dose reconstruction has to be done. An immediate estimate can be made, but it will be a rough estimate. There are a number of processes to go through to confirm that dose, and that may involve a number of processes at Health Canada, to ensure that the dose is precisely understood.

Once that is done and a clear dose has been identified, the appropriate decisions can be made on how best to protect that person's health. Does that help?

Senator Andreychuk: No. I still do not understand. If there is a suspicion or a certainty, you go through a process. You say you have the authority to remove an employee. In the two scenarios, it is not a question of your having the authority to remove the employee. You are saying the process for analysis is the same in the two scenarios.

Mr. Waddington: Yes, it is.

Senator Andreychuk: Where is the divergence? If everything is the same, then why have you not had before the authority to return them to work in both situations? Where did this discrepancy that now separates the may haves from the has come about when the identification and the process is identical?

Mr. Waddington: Simply because we missed out the "may have" in the act, which, indeed, is the intent of the amendment to correct. Without the amendment, the power is less clear for us to follow the appropriate regime.

Senator Andreychuk: Have there been any cases? How did this come to light? Was it a case of an employee refusing to go back to work and questioning your authority to send him or her back to work that led you to say there is a discrepancy?

Mr. Waddington: No.

Mr. Shaffer: That is a potential problem. You have an act that authorizes some regulations. The regulations say that, where a person "may have been overexposed," it is the duty of the employer to get that person out of the workplace.

The Deputy Chairman: Right away.

Mr. Shaffer: Right away. How will the employee get back in? The next section of the regulation says the employee can get back in if the commission or a person authorized by the commission lets him or her back in. The person is let back in following the due process that Mr. Waddington has been talking about. If we do not have this clarified, there may be a gap in the legislative scheme. This poor soul who may have been overexposed is in limbo. We want someone to be able to authorize this individual to go back to the workplace with the right conditions to guarantee his or her safety.

The Deputy Chairman: I hope the employee has the right to a lawyer.

un appareil de radiographie. Il n'est pas apparu clairement, à cause de l'emplacement de son badge, qui se trouvait sur le revers de sa veste, qu'elle était l'ampleur de la dose qu'elle avait reçue sur sa tête, qui était trop proche du rayon. Il est clair que dans ces circonstances, il fallait faire une reconstitution de la dose. Une estimation immédiate peut être faite, mais elle sera approximative. Il existe plusieurs processus qui permettent de confirmer cette dose et qui mettent peut-être en jeu plusieurs processus de Santé Canada pour s'assurer que la dose est évaluée avec précision.

Une fois cela fait et une fois qu'une dose est clairement établie, les décisions pertinentes peuvent être prises sur la façon de protéger au mieux la santé de cette personne. Cela vous éclaire-t-il?

Le sénateur Andreychuk: Non, je ne comprends toujours pas. S'il y a suspicion ou certitude, vous passez par un processus. Vous dites que vous avez le pouvoir de retirer un employé. Dans les deux scénarios, il ne s'agit pas de savoir si vous avez le pouvoir de retirer l'employé. Vous dites que le processus d'analyse est le même dans les deux cas.

M. Waddington: Effectivement.

Le sénateur Andreychuk: Où est la différence? Si tout est pareil, pourquoi alors n'avez-vous pas eu auparavant le pouvoir de les faire retourner au travail dans les deux cas? Pourquoi cette différence qui fait la distinction entre ceux qui ont peut-être reçu une dose et ceux qui ont reçu une dose, alors que l'identification et le processus sont identiques?

M. Waddington: Simplement parce que la loi n'avait pas prévu les personnes «ayant peut-être reçu», ce qui en fait est l'objet visé de la modification. Sans cette modification, le pouvoir de suivre le processus pertinent est moins clair.

Le sénateur Andreychuk: Y a-t-il eu des cas? Comment cela est-il apparu? Y a-t-il eu un cas où l'employé ait refusé de retourner au travail et ait mis en doute votre pouvoir de lui imposer un retour au travail qui vous ait amené à dire qu'il y avait une différence?

M. Waddington: Non.

M. Shaffer: C'est un problème potentiel. Vous avez une loi qui autorise certains règlements. Les règlements indiquent que, lorsqu'une personne «a peut-être reçu une dose de rayonnement excessive,» l'employeur a le devoir de retirer cette personne du lieu de travail.

Le vice-président: Tout de suite.

M. Shaffer: Tout de suite. Comment l'employé va-t-il revenir? L'article suivant du règlement indique que l'employé peut revenir si la commission ou une personne autorisée par elle l'autorise à revenir. La personne est autorisée à revenir lorsque la loi est appliquée régulièrement, comme l'a indiqué M. Waddington. Si cela n'est pas précisé, il pourra y avoir une lacune dans le texte législatif. Le cas d'un malheureux employé qui a peut-être reçu une dose de rayonnement excessive reste en suspens. Nous voulons que quelqu'un puisse autoriser cette personne à retourner au travail, dans les conditions qui garantissent sa sécurité.

Le vice-président: J'espère que l'employé a droit à un avocat.

Mr. Shaffer: I am sure he does.

The Deputy Chairman: But your proposal is to render the processes more clear, is it not?

Mr. Shaffer: Yes.

The Deputy Chairman: Is it really clearer?

Senator Pearson: It is to me.

Senator Poy: It is to me, too.

The Deputy Chairman: I would like to hear Senator Pearson on that.

Senator Pearson: It may be that as you are trying to determine the exact dose the person may not want to go back to work at all; on the other hand, the individual might want to go back immediately. You are saying that, at the moment, because of the discrepancy, no one has the authority to say, "Go back" or "Do not go back."

Mr. Shaffer: I am saying we have an anomaly, an inconsistency and a possible error in our act. We would like it fixed.

Senator Pearson: Yes. Your regulations are doing that but the act is not.

Mr. Shaffer: The act is not on track.

Senator Pearson: That seems clear to me.

The Deputy Chairman: Is it the same thing for you, Senator Poy?

Senator Poy: Yes. Is the reason for the change the fact that this has happened many times before?

Mr. Waddington: We have not had a situation where this has been a problem in the past. Under the old act, even though the acts were not written as clearly as they are today — the process under both circumstances has worked very well. We want to maintain that process and ensure that the legislative framework under which we do maintain that process is clear and internally consistent.

Senator Poy: I am satisfied with that.

[*Translation*]

Senator Joyal: I have a question concerning Treasury Board. It approves salary levels as well as the rates paid to contractors.

I imagine Treasury Board has okayed the changes that you are requesting in the area of contract adjudication. Am I right?

Mr. Vermette: You are.

Senator Joyal: Do you have that letter with you?

Mr. Vermette: No. In any event, the proposed amendments were drafted in concert with counsel for the Justice Department and Treasury Board is one of their clients.

We would not have come this far if Treasury Board had asked us to stop. That would make no sense.

The Deputy Chairman: Who has the last word from a legislative standpoint? You or the Justice Department?

M. Shaffer: Je suis sûr que oui.

Le vice-président: Votre proposition vise à rendre les processus plus clairs, n'est-ce pas?

M. Shaffer: Oui.

Le vice-président: Sont-ils vraiment plus clairs?

Le sénateur Pearson: Pour moi, oui.

Le sénateur Poy: Pour moi aussi.

Le vice-président: J'aimerais entendre le sénateur Pearson à ce sujet.

Le sénateur Pearson: Il se pourrait bien que, tandis que vous essayez de déterminer la dose exacte de rayonnement, la personne ne veuille même pas retourner au travail; elle pourrait tout aussi bien vouloir reprendre ses fonctions immédiatement. Ce que vous dites, c'est que pour l'instant, à cause de cette anomalie, personne n'a l'autorité de dire «reprenez le travail» ou «ne le reprenez pas».

M. Shaffer: Ce que j'ai dit c'est qu'il y pourrait y avoir une anomalie, une contradiction et une erreur dans votre projet de loi. Nous voudrions que ce soit corrigé.

Le sénateur Pearson: Oui. Ça l'est dans les règlements, mais pas dans la loi.

M. Shaffer: La loi ne dit pas la même chose.

Le sénateur Pearson: Ça me paraît clair.

Le vice-président: Est-ce que c'est la même chose pour vous, sénateur Poy?

Le sénateur Poy: Oui. Est-ce que ce changement est dû au fait que c'est arrivé à de nombreuses reprises avant?

M. Waddington: Il n'est encore jamais arrivé que cela pose un problème. Avec l'ancienne loi — même si les lois n'étaient pas rédigées aussi clairement qu'elles le sont aujourd'hui — le processus, dans les deux situations, a été très efficace. Nous voulons le préserver et nous assurer que le cadre législatif dont nous entourons ce processus soit clair et cohérent.

Le sénateur Poy: Cela me satisfait.

[*Français*]

Le sénateur Joyal: Ma question porte sur le Conseil du Trésor. Elle couvre les deux aspects de l'approbation des salaires et des contrats.

J'imagine que le Conseil du Trésor a donné son autorisation pour l'approbation de la discrétion que vous demandiez pour l'adjudication des contrats?

M. Vermette: En effet.

Le sénateur Joyal: Avez-vous la lettre en votre possession?

M. Vermette: Non. De toute façon, les modifications proposées ont été rédigées de concert avec des avocats du ministère de la Justice qui ont le Conseil du Trésor comme client.

On ne serait pas rendu ici si le Conseil du Trésor nous avait demandé d'arrêter. Ce serait insensé.

Le vice-président: Qui a le dernier mot au plan législatif? Vous ou le ministère de la Justice?

[*English*]

Mr. Schmidt: Ultimately, the drafters — my colleague and myself — decide what goes into the document, but there is a process of consultation. The draft is circulated. Representatives of every ministry, including the Treasury Board, are informed of all of the proposals and are invited to provide their comments.

The Deputy Chairman: At the end of the day, the Department of Justice must issue some kind of certificate that the proposed legislation is in accordance with the Charter of Rights and Freedoms? We have heard that very often.

Mr. Schmidt: Yes. That is not the issue in this particular case.

The Deputy Chairman: You are satisfied?

Mr. Schmidt: I am, yes.

Senator Joyal: I understand that the Department of Justice lawyers drafted the amendments that we are considering today?

Mr. Schmidt: That is correct.

Senator Joyal: In that capacity, your client was Treasury Board?

Mr. Schmidt: If you want to speak of those terms, our client here was the Nuclear Safety Commission, but every one of these proposals has been circulated.

Senator Joyal: You received no negative answers?

Mr. Schmidt: That is correct. We did not.

Senator Joyal: In what form did you receive an approval by the concerned department? Do they write a letter? Are they required to express their view within a limited period of time? Do you presume that everyone agrees if you hear nothing? How does that work?

Mr. Schmidt: A specific meeting is called at which all concerns need to be raised. If people do not appear and do not raise any concerns, then they do not have concerns.

Senator Joyal: Silence is approval or absence is approval?

Mr. Schmidt: In certain circumstances, after full information, yes.

Senator Andreychuk: To the lawyers from the Department of Justice, with the National Film Act and the nuclear safety issue, all of these agencies will have the ability to set their own salaries, removing the need for a Governor in Council authority. How can that be a minor amendment in an inconsequential, miscellaneous statute when we are dealing with the public purse and transferring the payment of public funds away from scrutiny and toward discretion? I understand that the act will make this constitutionally legal, but how do you perceive the movement of public funds to be a minor matter for this bill? Is that not a substantive issue that should be highlighted in legislation?

[*Traduction*]

M. Schmidt: Au bout du compte, les rédacteurs — mon collègue et moi-même — décident de ce qu'ils mettent dans le document, mais il y a un processus de consultation. L'ébauche est distribuée. Des représentants de chaque ministère, y compris du Conseil du Trésor, sont informés de toutes les propositions et sont invités à faire leurs commentaires.

Le vice-président: En fin de compte, le ministère de la Justice doit émettre une espèce de certificat pour confirmer que la loi proposée est conforme à la Charte des droits et libertés? Nous l'avons souvent entendu.

M. Schmidt: Oui. Ce n'est pas le problème dans ce cas-ci.

Le vice-président: Êtes-vous satisfait de la réponse?

M. Schmidt: Oui, absolument.

Le sénateur Joyal: À ce que je comprends, ce sont les avocats du ministère de la Justice qui ont rédigé l'ébauche des amendements que nous examinons aujourd'hui?

M. Schmidt: C'est bien cela.

Le sénateur Joyal: Dans ce cas, votre client était le Conseil du Trésor?

M. Schmidt: Si vous voulez parler de ces modalités-là, notre client, ici, était la Commission canadienne de sûreté nucléaire, mais toutes ces propositions ont été diffusées.

Le sénateur Joyal: Vous n'avez reçu aucun commentaire négatif?

M. Schmidt: Non, aucun.

Le sénateur Joyal: Comment avez-vous reçu l'approbation du ministère concerné? Est-ce qu'ils rédigent une lettre? Est-ce qu'ils doivent exprimer leur opinion dans un délai prescrit? Est-ce que vous présumez que tout le monde est d'accord si personne ne proteste? Comment cela fonctionne-t-il?

M. Schmidt: Une réunion extraordinaire est convoquée, pendant laquelle sont exprimées toutes les préoccupations. Si les gens ne s'y présentent pas et ne soulèvent aucune préoccupation, c'est qu'ils n'en ont pas.

Le sénateur Joyal: Le silence, ou l'absence, signifie l'approbation?

M. Schmidt: Dans certaines circonstances, lorsque toute l'information est donnée, oui.

Le sénateur Andreychuk: D'après les avocats du ministère de la Justice, avec la Loi nationale sur le film et celle sur la sécurité nucléaire, tous ces organismes pourront fixer leurs propres salaires, et il ne sera plus nécessaire d'y faire intervenir le gouverneur en conseil. Comment cela peut-il constituer un amendement bénin dans un texte de loi sans importance et portant sur divers sujets alors qu'il s'agit des deniers publics et du transfert de fonds publics sans examen et à la discrétion de certains? Je comprends que la loi fera que c'est légal sur le plan constitutionnel, mais comment pouvez-vous considérer le mouvement de fonds publics comme quelque chose sans grande importance, dans ce projet de loi? N'est-ce pas un élément important sur lequel il faudrait insister, dans la loi?

Mr. Schmidt: I remind honourable senators that this involves no appropriation of funds or anything like that. It is simply a question, internal to government, as to how salaries are set. In other words, Parliament has already given its approval for any money that will be spent one way or the other. Someone in an internal government process decides exactly the limits, the actions, the expenses for employment or for contracts.

In our view, additional spending of public funds is not being authorized here. This is only a procedural matter internal to government. If it were acceptable to all those branches of government involved, then it probably would not be objectionable to Parliament. That was essentially our reasoning behind these proposals.

Senator Andreychuk: With the National Film Act, we are talking about upper-echelon salaries when we are talking about those bound by either union contracts or otherwise. The executives of that agency would determine salary levels and so discrepancies between agencies and departments could be rather substantial, providing the agency stayed within the pocket of money that has been allocated.

Senator Pearson: My understanding is that this does not cover the appointment.

Senator Andreychuk: I took it to be the appointment and the salary.

The Deputy Chairman: What is your answer to that?

Mr. Schmidt: If the question is directed specifically to the National Film Act, we do have a witness here from the National Film Board of Canada. It may be appropriate to hear from him.

Senator Joyal: We should first finish with the witnesses from the Canadian Nuclear Safety Commission.

Senator Andreychuk: We can then use the nuclear safety and control example. The terms and conditions of employment for the commission's staff are removed. I presume "terms and conditions" includes salary level.

Mr. Vermette: May I bring a clarification? As I highlighted in my presentation, the amendment being sought through this process does not change the levels of power that have been exercised by the Atomic Energy Control Board and the Canadian Nuclear Safety Commission at least back to 1968 and probably back to 1946, although I will not vouch for 1946 to 1968.

Under the Atomic Energy Control Act, section 89.8(*c*) in combination with Order in Council 1968-26/230 — both documents are in your docket — gave authority to the commission in 1968 to establish its terms and conditions and to set its remuneration without the approval of the Treasury Board.

We are not seeking different powers here. These powers have been exercised for a long time.

M. Schmidt: Je rappelle aux honorables sénateurs qu'il ne s'agit pas d'affectation de fonds ou de quoi que ce soit du genre. Ce n'est qu'une question, qui concerne le fonctionnement interne, au gouvernement, sur la façon dont sont fixés les salaires. Autrement dit, le Parlement a déjà donné son approbation relativement aux fonds qui seront dépensés d'une manière ou d'une autre. Quelqu'un, dans le cadre d'un processus interne du gouvernement, fixe exactement les limites, les mesures, les dépenses relatives à l'emploi ou aux contrats.

D'après nous, ce n'est pas la dépense de fonds publics additionnelle qui est autorisée ici. Ce n'est qu'une question de procédure interne au gouvernement. Si toutes les administrations du gouvernement qui sont touchées la trouvaient acceptable, le Parlement n'y verrait certainement aucune objection. C'est, au fond, notre raisonnement derrière ces propositions.

Le sénateur Andreychuk: En ce qui concerne la Loi nationale sur le film, il s'agit des salaires des échelons supérieurs lorsque nous parlons de gens liés par des contrats syndicaux ou autres. Les dirigeants de cet organisme détermineraient les niveaux de rémunération, ce qui fait que les écarts entre les organismes et les ministères pourraient être assez importants, même si l'organisme respecte le budget qui lui a été alloué.

Le sénateur Pearson: À ce que je comprends, ceci ne concerne pas les nominations.

Le sénateur Andreychuk: Moi, il me semblait que cela concernait les nominations et la rémunération.

Le vice-président: Qu'avez-vous à y répondre?

M. Schmidt: Si la question concerne directement la Loi nationale sur le film, nous avons un témoin, ici, de l'Office national du film du Canada. Peut-être conviendrait-il de l'entendre.

Le sénateur Joyal: Il vaudrait mieux, tout d'abord, en finir avec les témoins de la Commission canadienne de Sûreté nucléaire.

Le sénateur Andreychuk: Nous pouvons prendre l'exemple de la sûreté et de la réglementation nucléaire. Les conditions d'emploi des employés de la commission sont supprimées. Je présume que ces «conditions» comprennent la rémunération.

M. Vermette: Est-ce que je peux donner une précision? Comme je l'ai souligné dans ma présentation, l'amendement demandé par le biais de ce processus ne change en rien la portée des pouvoirs qu'ont exercé la Commission de contrôle de l'énergie atomique et la Commission canadienne de sûreté nucléaire depuis au moins 1968 et probablement depuis 1946, bien que je ne sois sûr de rien pour la période entre 1946 et 1968.

En vertu de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, l'alinéa 89,8*c*), conjugué au décret 1968-26/230 — vous avez reçu ces deux documents — habilitait la Commission, en 1968, à décider de ses conditions d'emploi et à fixer ses taux de rémunération sans devoir obtenir l'agrément du Conseil du Trésor.

Nous ne cherchons pas à obtenir des pouvoirs différents ici. Ils existent depuis longtemps.

Senator Andreychuk: If that is the case and the same provisions were not included in the Nuclear Safety and Control Act, I want to know from someone whether that omission was intentional. We are being told it is an omission. Did the legislators of the day who passed the Nuclear Safety Act intend to have the same process for salaries?

Mr. Vermette: I can give you that assurance. I refer you back to the top of page 4 of my presentation. When the drafting of the Nuclear Safety Control Act was undertaken in approximately 1994 — certainly it was in full activity in 1995 — the act was drafted on the assumption that a new Order in Council would be drafted because the 1968 one referred to "the Atomic Energy Control Act." The new order would otherwise replicate the 1968 order and so the act in combination with the new Order in Council would simply continue the status quo. That was in 1995. The act did not come into force until May 2000.

In 1999, legal opinions came forward that the combination of an act and an Order in Council were not on sound legal footing. It was only at that time that we realized that, if that was not a solid footing, in order to continue doing what we have always done, and it was intended by the Treasury Board and by us that the former regime did continue, then we needed to put it on solid legal footing. The only way that we could do that was to amend section 16(1).

[*Translation*]

Senator Joyal: What is the value of the contracts that you will now have discretionary authority to award?

Mr. Vermette: I do not have the figures with me, but I can assure you that the CNSC will be governed by the same rates and rules as those applying to the public service as a whole. Even if we withdrew our proposed amendment to section 17 which calls for Treasury Board approval, the regulations governing public service contracts and the Treasury Board Contracting Policy would still apply to us. And while I do not have the figures in front of me, I can say that the CNSC will be subject to the same regime as all other public service agencies, by virtue of the fact that we are a departmental corporation within the meaning of the Financial Administration Act. Given this fact, even if we were to strike the words "Treasury Board approval" from section 17, we would still be governed by the Government Contract Regulations and by the Treasury Board Contracting Policy.

The Deputy Chairman: Are you ready to answer questions about the National Film Board?

Mr. Gauthier: As to whether withdrawing this provision would in fact create a new pay scale, that would not be the case. The approval of the Governor in Council would still be required for people appointed to positions with a salary of $99,000 and over before the appointment can be confirmed. The elimination of this provision in no way modifies the pay scales. Clause 13(4) merely

Le sénateur Andreychuk: Si c'est le cas et si les mêmes dispositions n'étaient pas prévues dans la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire, j'aimerais que quelqu'un me dise si cette omission était intentionnelle. On nous dit que c'est une omission. Est-ce que les législateurs de l'époque, qui ont adopté la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, voulaient appliquer le même processus aux salaires?

M. Vermette: Je peux vous donner cette assurance. Je vous demanderais de regarder à la page 4 de ma présentation. Lorsque la rédaction de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire a été entreprise, aux environs de 1994 — elle allait certainement bon train en 1995 — la loi a été rédigée en partant de l'hypothèse qu'un nouveau décret serait émis parce que celui de 1968 parlait de la «Loi sur le contrôle de l'énergie atomique». Le nouveau décret, pour le reste, serait pareil à celui de 1968 et ainsi la loi, conjuguée au nouveau décret, maintiendrait tout simplement les pouvoirs qui existaient à l'époque. C'était en 1995. La loi n'a été promulguée qu'en mai 2000.

En 1999, des avis juridiques ont été formulés selon lesquels la combinaison d'une loi à un décret ne constituait pas un solide fondement juridique. Ce n'est qu'à ce moment-là que nous avons compris que, si ce n'était pas un fondement solide, pour continuer à faire ce que nous avions toujours fait — et nous tenions, ainsi que le Conseil du Trésor, à maintenir le régime en vigueur — il nous fallait créer ce solide fondement juridique. La seule solution était de modifier le paragraphe 16(1).

[*Français*]

Le sénateur Joyal: Quel est le niveau des contrats que vous pourrez dorénavant donner discrétionnairement?

M. Vermette: Je n'ai pas les chiffres devant moi mais je peux vous assurer que nous serons assujettis exactement aux mêmes tarifs et aux mêmes règlements que l'ensemble de la fonction publique. Si nous rayons ce que nous proposons de l'article 17, c'est-à-dire l'approbation du Conseil du Trésor, nous demeurons tout de même clairement assujettis aux règlements qui régissent les contrats dans la fonction publique et à la politique du Conseil du Trésor d'octroi des contrats. Bien que je n'ai pas les chiffres devant moi, nous serons assujettis exactement au même régime que toutes les autres organisations de la fonction publique. Ceci est en vertu du fait que nous sommes désignés en anglais sous le vocable, «départemental corporation» et en français sous le nom de «un établissement public», selon la Loi de l'administration financière. À cause de ce genre de connexion, même si nous rayons de l'article 17 les mots « approbation du Conseil du Trésor » nous demeurons assujettis aux règlements qui régissent les contrats dans la fonction publique et à la politique du Conseil du Trésor d'octroi des contrats.

Le vice-président: Est-ce que vous êtes prêt à répondre aux questions sur l'Office national du film?

M. Gauthier: À savoir si le fait de retirer cet article de la loi aurait pour effet de créer de nouvelles classes salariales, ce n'est pas le cas: on doit obtenir l'approbation du gouverneur en conseil pour les gens nommés à des salaires de 99 000 $ et plus avant des confirmer leur nomination. L'élimination de cette clause ne vient en aucune façon modifier les échelles salariales. Tout ce qu'elle

does away with the requirement that the Governor in Council approve the appointment.

Mr. Labelle: Heritage Canada is withdrawing clauses 72 and 73 of the act along with the schedule to clause 73.

The Deputy Chairman: There are no questions regarding this provision.

Mr. Labelle: The proposed amendments to the National Capital Act have been withdrawn.

[*English*]

The Deputy Chairman: We did not hear, I understand, from Canadian Heritage or from the National Capital Commission. Will there be no presentation, no information?

[*Translation*]

Mr. Glen Mostowich, Senior Portfolio Analyst, Portfolio Affairs Office, Heritage Canada: We are here to answer any questions you may have, but we do not have a presentation to make at this time.

Senator Joyal: Mr. Gauthier, for the record, exactly what job do you hold with the National Film Board?

Mr. Guy Gauthier, Director, Human Resources, National Film Board of Canada: I am the Director of Human Resources.

Senator Joyal: When the Governor in Council approves an appointment, the information is subsequently made public. If we do away with this requirement, this would mean that salary decisions in this range would not be made public. That is the first thing that would happen if approval was no longer required. Is that correct?

Mr. Gauthier: This provision first appeared in the National Film Act. The threshold in 1939 was set at $5,000 for war films. The aim was not only to impart some information, but also to identify those National Film Board officials earning $5,000 and over.

With today's modern and efficient public service, this provision may appear somewhat outdated. Persons hired at these salaries cannot at this time be confirmed in their position for two or three months. The process at the NFB is lengthy. I have worked for the NFB for 30 years and this provision has never given rise to any questions. In years past, it was a means of getting information and exercising some measure of control. That may still be the case, but there are countless other ways of finding out the names of senior NFB officials.

Senator Joyal: Does the Governor in Council set the salary scale at the NFB?

Mr. Gauthier: That scale is set by the NFB itself, but in consultation with Treasury Board, pursuant to subsection 13(1) of our act.

enlève, c'est une procédure d'autorisation, d'information auprès du gouverneur en conseil. C'est l'article 13(4) de la loi.

M. Labelle: Patrimoine Canada retire les articles 72 et 73 des propositions ainsi que l'annexe qui est relié directement à l'article 73.

Le vice-président: Il n'y a rien sur cette question.

M. Labelle: Les modifications sont retirées à la Loi sur la capitale nationale.

[*Traduction*]

Le vice-président: Nous n'avons pas entendu, à ce que j'ai compris, le ministère du Patrimoine ou la Commission de la capitale nationale. N'y aura-t-il pas de présentation, d'informations?

[*Français*]

M. Glen Mostowich, analyste principal du portefeuille, Bureau des affaires du portefeuille, Patrimoine Canada: Nous sommes ici pour répondre à vos questions si vous en avez, mais nous n'avons pas de présentation ce soir.

Le sénateur Joyal: Monsieur Gauthier, votre poste n'a pas été identifié à l'Office national du film. Pourriez-vous nous le donner aux fins du procès-verbal.

M. Guy Gauthier, directeur, ressources humaines, Office national du film du Canada: Je suis directeur des ressources humaines.

Le sénateur Joyal: Lors d'une approbation par le gouverneur en conseil, un élément de publicisation est rattaché à l'approbation. Si on élimine cette approbation, cela signifie que la publicisation de l'ordre en conseil n'est pas attachée à la décision salariale en question. C'est le premier effet de l'abrogation de cette approbation. Est-ce exact?

M. Gauthier: Le but de cet article date des origine de la Loi sur le cinéma. En 1939, on avait un seuil de 5 000 $ avec des films relatifs à la guerre.Il y avait un certain élément d'information dans cette loi. Mais c'était aussi pour connaître ce qu'on appelait les « officials of the National Film Board », à savoir tous ceux qui gagnaient 5 000 $ et plus.

Aujourd'hui en vertu d'une fonction publique moderne et efficace, ce qui ressort de cette procédure peut être un peu négative, c'est que les personnes embauchées à ces salaires présentement ne peuvent être confirmées dans leur emploi avant deux ou trois mois. La procédure est longue à l'ONF. Depuis 30 ans, je travaille à l'ONF. En aucun moment, cette procédure n'a généré des questions ou quoi que ce soit. Cette procédure a servi à divulguer de l'information, mais c'était plus une procédure d'information et de contrôle à l'époque. Il reste peut-être cet élément. Mais il y a beaucoup d'autres façons de savoir qui sont les dirigeants de l'ONF.

Le sénateur Joyal: Est-ce que l'échelle des salaires à l'ONF est déterminé par le gouverneur en conseil?

M. Gauthier: Elle est déterminée par l'ONF mais en consultation avec le Conseil du Trésor, en vertu de l'article 13(1) de notre loi.

Senator Joyal: The approval of the Governor in Council in no way affects the salary scale. It merely serves to give legitimacy to the decision to hire someone at that salary level. Correct?

Mr. Gauthier: That is our understanding of this provision.

Senator Joyal: Therefore, the Governor in Council does not have the authority to revise the salary that would be paid to a staff member? He can only approve or reject the appointment.

Mr. Gauthier: To my understanding, yes.

Senator Joyal: I see that Mr. Schmidt is looking somewhat quizzical? Was mine a reasonable question?

Mr. Schmidt: The provision merely states that an appointment is not effective until such time as approval is given by the Governor in Council.

[*English*]

The nomination does not take effect until it is approved. The validity of the appointment is specifically in question in this provision. From a practical point of view, the ability to withhold approval from an appointment might indirectly have an effect on other things. We must be realistic and practical about this. However, the technical and precise thing is only the validity of the appointment exactly as indicated — either approval or refusal of a particular appointment.

Senator Joyal: This deals more with the identification of the candidate than with the amount of money paid to that person?

Mr. Schmidt: I am not sure it is possible to respond to that. The provision being repealed simply says that if the salary for a position exceeds the amount that the Governor in Council has prescribed or determined then the appointment is not valid until it is approved. That is the essential rule and that is the rule that is being removed. The effect is to presumably permit the National Film Board to engage someone at a salary that is now higher than whatever the amount was without that approval.

Senator Joyal: How many people in the National Film Board's employ were paid more $99,000?

[*Translation*]

Mr. Gauthier: At present, we have 15 staff members earning over $99,000. In the past five years, two requests for approval have been submitted, further to the appointment of two persons to positions with salaries of $99,000 and over.

Senator Joyal: What kind of positions are we talking about?

Mr. Gauthier: Positions at the executive level where incumbents report directly to the Commissioner of the National Film Board of Canada.

[*English*]

The Deputy Chairman: I will ask a similar question about the Atlantic Canada Opportunities Agency Act. Sections 62 and 13 are "potentially" controversial. What do you mean by that, in practice?

Le sénateur Joyal: L'approbation par le gouverneur en conseil n'a pas d'effet pour réviser l'échelle salariale mais n'aurait d'effet que pour légitimer l'embauche d'une personne à ce poste dans l'échelle des responsabilités?

M. Gauthier: C'est notre compréhension de l'existence de cette clause.

Le sénateur Joyal: Donc le gouverneur en conseil n'aurait pas le pouvoir de réviser l'échelle salariale de la personne? Il ne pourrait que l'approuver ou la refuser?

M. Gauthier: C'est ce que comprends.

Le sénateur Joyal: Je vois M. Schmidt qui hoche la tête? Ma question est-elle raisonnable?

M. Schmidt: L'article dit seulement qu'une nomination n'a pas pris effet.

[*Traduction*]

La nomination ne prend effet qu'une fois approuvée. La validité de la nomination est spécifiquement remise en question dans cette disposition. D'un point de vue pratique, la capacité de prévenir l'approbation d'une nomination pourrait directement se répercuter sur d'autres choses. Nous devons être réalistes et pratiques à ce sujet. Cependant, le facteur technique et précis n'est que la validité de la nomination, exactement comme c'est indiqué — que ce soit l'approbation ou le rejet d'une nomination particulière.

Le sénateur Joyal: Il s'agit de la désignation du candidat plus que du montant qui lui est payé.

M. Schmidt: Je ne suis pas sûr qu'il me soit possible de répondre à cette question. La disposition qui est modifiée dit seulement que si le salaire d'un poste excède le montant prescrit ou déterminé par le gouverneur en conseil, la nomination n'est pas valide tant qu'elle n'est pas approuvée. C'est ce que dit la règle, et c'est cette règle qui est supprimée. Le but, en principe, est de permettre à l'Office national du film d'offrir un salaire maintenant supérieur à ce qu'il était, sans avoir besoin d'obtenir une approbation.

Le sénateur Joyal: Combien de personnes l'Office national du film emploie-t-il dont le salaire dépasse 99 000 $?

[*Français*]

M. Gauthier: Présentement, 15 personnes gagnent plus de 99 000 $. Depuis cinq ans, deux soumissions ont été faites parce qu'il y a eu deux nominations au salaire de 99 000 $ et plus.

Le sénateur Joyal: À quel degré hiérarchique sont ces postes?

M. Gauthier: Ce sont des postes d'exécutifs, c'est-à-dire qu'ils se rapportent directement au commissaire de l'Office national du film du Canada.

[*Traduction*]

Le vice-président: Je poserai une question similaire au sujet de la Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Les articles 62 et 13 sont dits «controversables». Que voulez-vous dire par là, en fait?

Ms Suzanne Pelham Belliveau, Legal Counsel, Atlantic Canada Opportunities Agency: With respect to section 6(2) of the ACOA act, we do not believe that this is a substantial and potentially controversial change. The intention of this amendment is to reduce the administrative burden on the Privy Council Office. We have discussed this proposal with PCO, who is in agreement with it on the condition that a policy be put in place at the agency to ensure consultation and liaison with the office concerning federal and provincial matters. A similar arrangement is currently in place with Eastern Canada.

Senator Buchanan: Now you are discussing something that I have great interest in, not that I do not have a great interest in the other things. I have a great interest in everything that goes on in this committee, but specifically in ACOA. I was around when ACOA was started and I think it is a great agency. I have criticized it from time to time over the years, but, on balance, most of the time I have great praise for it.

I have one question to ask the witness. Are you a New Brunswick Belliveau or a western shore or French shore Belliveau from Nova Scotia?

Ms Pelham Belliveau: The Belliveau part is my husband's name. His family is from New Brunswick. I in fact grew up in Cape Breton.

Senator Buchanan: I was next going to ask you about Pelham, because the Pelhams are Cape Breton people from Herring Cove.

Ms Pelham Belliveau: That is correct.

Senator Buchanan: This is a very important witness and a very good one, too. I have no problem with any of these proposals because I do not think it is important that the Governor in Council be involved. The ministers and the provincial governments should be able to make these decisions and do these agreements.

Why are they changing the frequency of board meetings from once every three months to once every year? Would it not be better to meet twice a year?

Ms Pelham Belliveau: Currently, the board meets three or four times per year; however, on occasion, there is no business and no reason for the minister to seek advice. It was thought that reducing the meeting to once per year as a minimum would allow for flexibility.

Senator Buchanan: Do you think it is a good proposal?

Ms Pelham Belliveau: Yes.

Senator Buchanan: Since you are a Cape Bretoner, I agree with you.

Senator Andreychuk: I understand that the same answers apply to the Governor in Council, as we heard previously. You said that the Governor in Council put in a stipulation that a policy must be put in place before they would agree to this. How can we ensure that the policy is in place? Can you explain that?

Mme Suzanne Pelham Belliveau, conseillère juridique, Agence de promotion économique du Canada atlantique: Pour ce qui est du paragraphe 6(2) de la Loi sur l'APECA, nous ne croyons pas que ce soit un changement important et pouvant prêter à controverse. L'objet de cet amendement est de réduire le fardeau administratif du Bureau du Conseil privé. Nous en avons discuté avec le Bureau, qui est d'accord à condition qu'une politique soit mise en place à l'Agence pour garantir la consultation et la liaison avec le Bureau au sujet des questions fédérales et provinciales. Une entente similaire est actuellement en vigueur avec l'est du Canada.

Le sénateur Buchanan: Voilà un sujet qui m'intéresse particulièrement, et je ne veux pas dire que les autres sujets ne m'intéressent pas beaucoup. Je m'intéresse à tout ce qui se passe à ce comité, et particulièrement à l'APECA. J'étais ici quand l'APECA a été créée, et je crois que c'est une excellente agence. Je l'ai critiquée à l'occasion au fil des années mais, de façon générale, la plupart du temps je n'ai que des louanges pour elle.

J'ai une question à poser au témoin. Est-ce que vous êtes une Belliveau du Nouveau-Brunswick, de la côte Ouest, ou une Belliveau francophone de la Nouvelle-Écosse?

Mme Pelham Belliveau: Belliveau est le nom de mon époux. Sa famille vient du Nouveau-Brunswick. Je viens moi-même du Cap-Breton.

Le sénateur Buchanan: J'allais justement vous poser la même question sur le nom de Pelham, parce que les Pelham sont des gens du Cap-Breton, de Herring Cove.

Mme Pelham Belliveau: C'est bien cela.

Le sénateur Buchanan: C'est un important témoin, et un excellent témoin aussi. Je ne vois aucun problème avec ces propositions, parce que je ne pense pas que l'intervention du gouverneur en conseil soit nécessaire. Les ministres et les gouvernements provinciaux devraient pouvoir prendre ces décisions et conclure ces ententes.

Pourquoi y a-t-il modification de la fréquence des réunions du conseil d'administration, qui passe d'une fois tous les trois mois à une fois par année? Est-ce que ça ne serait pas mieux de se réunir deux fois l'an?

Mme Pelham Belliveau: Actuellement, le conseil se réunit trois ou quatre fois par année; cependant, il arrive qu'il n'y ait rien à discuter et aucune raison pour le ministre de demander conseil. On a pensé que de réduire le nombre de réunions à une fois par année au moins donnerait plus de flexibilité.

Le sénateur Buchanan: Croyez-vous que ce soit une bonne proposition?

Mme Pelham Belliveau: Oui.

Le sénateur Buchanan: Comme vous venez du Cap-Breton, je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Andreychuk: Je crois comprendre que les mêmes réponses s'appliquent au gouverneur en conseil, comme nous l'avons entendu précédemment. Vous avez dit que le gouverneur en conseil a stipulé qu'une politique doit être mise en place avant qu'ils acceptent. Comment pouvons-nous faire en sorte que la

Ms Pelham Belliveau: The agency has made a commitment to put such a policy in place. Privy Council officials pointed to the Industry Canada policy. Currently, a similar arrangement exists with Industry Canada and the Privy Council Office. They have pointed to the Industry Canada policy as a potential precedent. I suggest the agency has made that commitment and they will honour it.

Senator Andreychuk: Just following up my constant concern about public spending, would you answer in the same way that there are no new monies that can be expended within the mandate under the regulation 13 process? In other words, a delegation is made from ACOA down to another agency. That agency does not have the same objectives. I understand they have a different, broader mandate. Does that raise any questions about the use of public funds in a way that may not have been originally intended, if this delegation is allowed?

Ms Pelham Belliveau: No. The mandate and objectives of Enterprise Cape Breton Corporation are similar to ACOA's. ECBC has broader powers but the same economic development objectives. ECBC is a Crown corporation, and pursuant to section 26 of their act ECDC and ACOA share the same minister. The president of the ACOA is also the president or the chairman of the board of ECBC. That is another link.

With respect to appropriations, the answer is no. The intention of the act is to provide certainty that the minister has the authority to have ECBC deliver the programs of ACOA on Cape Breton Island. That administrative arrangement ensures that the ACOA appropriation is applied to the ACOA programs.

This arrangement came into being as a result of program review. In an effort to eliminate overlap and duplication, it allows one set of employees to deliver two programs. Thus, there is seamless delivery of economic development programs but there are two different sets of program, ACOA's and ECBC's. There are two different appropriations for those different programs.

Senator Andreychuk: You are saying there are two different appropriations. However, this regulation would allow appropriations from one agency to go to the other by negotiation, I understand, or delegation of power.

Ms Pelham Belliveau: No. This is to clarify the minister's ability to delegate approval of contribution contracts to ECBC employees. The ECBC employees would be approving contracts pursuant to ACOA programs and ACOA appropriations.

Senator Buchanan: It is streamlining the whole program for ACOA and Enterprise Cape Breton. More decisions will be made in Cape Breton than are made now in Halifax or Moncton.

Ms Pelham Belliveau: That is correct.

politique soit en place? Pouvez-vous nous donner une explication à cet égard?

Mme Pelham Belliveau: L'agence s'est engagée à mettre en place une politique de ce genre. Les représentants du Conseil privé ont attiré l'attention sur la politique d'Industrie Canada. À l'heure actuelle, une entente similaire existe entre Industrie Canada et le Bureau du Conseil privé. Ils ont attiré l'attention sur la politique d'Industrie Canada comme précédent possible. Selon moi, l'agence a pris cet engagement et le respectera.

Le sénateur Andreychuk: Simplement pour revenir sur ma constante préoccupation concernant les dépenses publiques, répondriez-vous également qu'il n'y a pas d'argent frais qui peut-être dépensé en vertu du mandat conféré dans le cadre du processus réglementaire? En d'autres mots, l'APECA délègue à une autre agence qui ne partage pas les mêmes objectifs. Je crois comprendre que son mandat est plus large. Est-ce que cela soulève des questions au sujet de l'utilisation de fonds publics d'une manière qui n'a peut-être pas été prévue à l'origine, si cette délégation de pouvoir est autorisée?

Mme Pelham Belliveau: Non. Le mandat et les objectifs de la SECB s'apparentent à ceux de l'APECA. La SECB possède plus de pouvoirs, mais partage avec l'agence les mêmes objectifs de développement économique. La SECB est une société d'État. Conformément à l'article 26 de la loi qui les régit, la SECB et l'APECA partagent le même ministre. Le président de l'APECA est aussi le président ou le président du conseil d'administration de la SECB. C'est un autre lien.

En ce qui concerne les affectations budgétaires, la réponse est non. La loi vise à s'assurer que le ministre est habilité à faire mettre en oeuvre par le SECB, à l'île du Cap-Breton, les programmes de l'APECA. Cette entente administrative assure que les crédits alloués à l'APECA sont appliqués à ses programmes.

C'est à la suite d'un examen des programmes que cette entente a vu le jour. On s'est efforcé d'éliminer le chevauchement et le double emploi de sorte que les mêmes employés peuvent mettre en oeuvre les deux programmes. On parle donc de mise en oeuvre homogène des programmes de développement économique, ceux de l'APECA et ceux de la SECB. Il y a deux affectations de crédits différentes pour ces programmes.

Le sénateur Andreychuk: Vous dites qu'il y a deux affectations de crédits différentes. Cependant, ce règlement permettrait que les affectations budgétaires d'une agence aillent à l'autre par voie de négociation, si je comprends bien, ou de délégation de pouvoir.

Mme Pelham Belliveau: Non. Il s'agit de préciser que le ministre est habilité à déléguer l'approbation des contrats relatifs à l'aide aux employés de la SECB. Ces employés approuveraient les contrats conformément aux programmes de l'APECA et des affectations budgétaires qui lui sont consenties.

Le sénateur Buchanan: Il s'agit de réorganiser tout le programme pour l'APECA et la Société d'expansion du Cap-Breton. Il se prendra davantage de décisions au Cap-Breton qu'il ne s'en prend à Halifax ou Moncton à l'heure actuelle.

Mme Pelham Belliveau: C'est exact.

The Deputy Chairman: We are not talking about anything retroactive, are we?

Ms Pelham Belliveau: No.

Senator Pearson: The work of our researchers has enabled us to raise questions on this matter. Up until now, the answers have been satisfactory. Should references to a parliamentary review ever be deleted from an act? Why have you done this? I am referring to two acts, one that deals with the energy monitoring legislation and the other that deals with railway safety.

Mr. Schmidt: With respect to the Energy Monitoring Act, a bill was introduced in June 1996 to dissolve this agency and to wrap it up. In fact, the provisions contained in the MSLA were contained in that bill. That bill was not proceeded with; and that bill also contained this repeal of section 42 on the reasoning that it was spent.

There was a provision for study with a fixed expiry date. One of the two pieces of legislation you mentioned has a five-year limit. After the five years are over, it seems to be spent. Likewise, there is a provision for a study that was conducted, as far as we knew. All of these things have been done.

I do think the honourable senator raises a very good question because there may well be research reasons to retain a provision even after it is spent. On the other hand, it clutters up the statute book to have provisions that no longer have any legal effect. That was the basic reasoning of our department in this. We said that after a provision no longer has any continuing legal effect it should be removed from the statute book to keep the statute book relatively clean.

Senator Pearson: Are you saying that the Energy Monitoring Act had in it a provision requiring a parliamentary review that never took place?

Mr. Schmidt: As far as we were aware, it had. I know your researchers seem to indicate it has not. I do not know.

Senator Pearson: We cannot find any indication of it. I am just raising the question. We feel very strongly that it is not a committee of the House of Commons that does the reviewing but that it be committees of the House of Commons and the Senate. That is another issue of a more general nature.

In this case, I do not really know what to say. Is it possible to find out about this?

Mr. Schmidt: I suppose.

Senator Pearson: I suppose if the researchers cannot find it out, you may find it difficult, too.

Mr. Schmidt: With respect to the Railway Act, we are advised by legal services of Transport Canada that the review was conducted and resulted in amendments to that act, which are found in the Statutes of Canada 1999, Chapter 9.

Le vice-président: Il n'est pas question de rien qui soit rétroactif, n'est-ce pas?

Mme Pelham Belliveau: Non.

Le sénateur Pearson: Grâce aux travaux de nos attachés de recherche, nous avons pu soulever des questions à cet égard. Jusqu'à maintenant, les réponses ont été satisfaisantes. Devrait-on jamais dans une loi abroger un article imposant le réexamen de la loi par le Parlement? Pourquoi l'avez-vous fait? Je veux parler de deux lois, la première qui traite de la surveillance du secteur énergétique et la deuxième, de la sécurité ferroviaire.

M. Schmidt: En ce qui concerne la loi sur la surveillance du secteur énergétique, un projet de loi a été présenté en juin 1996 en vue de faire disparaître l'agence. En fait, les dispositions contenues dans la loi corrective se retrouvaient dans ce projet de loi. Le projet de loi n'a pas été adopté; il contenait également l'abrogation de l'article 42 sous prétexte qu'il était périmé.

Il y avait une disposition portant réexamen avec une date limite fixe. L'une des deux mesures législatives dont vous avez parlé comporte une limite de cinq ans. Après ces cinq ans, la disposition semble périmée. De même, il y a une disposition pour un examen qui a été effectué, à ce que nous sachions du moins.

Je crois que l'honorable sénateur pose une très bonne question vu qu'il peut très bien y avoir des raisons de recherche pour conserver une disposition même après qu'elle serait périmée. D'autre part, conserver dans les lois des dispositions qui n'ont plus d'effet légal ne fait que les encombrer. C'est le raisonnement de base auquel s'est livré notre ministère à cet égard. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il faut désencombrer les lois et y supprimer les dispositions qui n'ont plus de portée juridique.

Le sénateur Pearson: Dites-vous que la Loi sur la surveillance du secteur énergétique contenait une disposition exigeant un réexamen par le Parlement qui n'a jamais été effectué?

M. Schmidt: À ce que nous sachions, ce réexamen a été effectué. Je sais que vos attachés de recherche semblent dire le contraire. Je ne sais pas.

Le sénateur Pearson: Nous ne trouvons rien qui indique que le réexamen a été effectué. Je soulève simplement la question. Nous croyons très fermement que ce n'est pas un comité de la Chambre des communes que revient la tâche d'effectuer le réexamen mais plutôt à des comités de la Chambre des communes et du Sénat. Il s'agit là d'une question beaucoup plus générale.

Dans ce cas, je ne sais pas vraiment quoi dire. Est-il possible de le savoir?

M. Schmidt: Je suppose.

Le sénateur Pearson: Je suppose que si les attachés de recherche n'ont rien pu trouver, vous aurez peut-être aussi de la difficulté.

M. Schmidt: En ce qui concerne la Loi sur la sécurité ferroviaire, les services juridiques de Transport Canada nous disent que le réexamen a été effectué et que des modifications ont par la suite été apportées à la loi. Le nouveau texte de loi se trouve au chapitre 9 des Lois du Canada de 1999.

With regard to the other one, I am afraid I am in no position to provide any further information as to whether that study was conducted. Our impression and information had been that it was. Your researchers indicate that they have not found any indication it was, so I am not sure.

Senator Joyal: I have an opinion about whether we should remove a provision of a statute commanding that there be a review when the review does not happen and we just erase it — that is reason enough to keep it there.

If there is a provision in a statute for a review to take place and it takes place, then of course in the years following you clean the statute. That is fine. However, when there is a specific provision providing that a review will take place and the review does not take place, or there is no proof it took place, I would not be tempted to remove the provision. The obligation has not been satisfied. Why should we give absolution to something that did not happen when it should have happened? I have a different approach than the one that you proposed to us.

Mr. Schmidt: Frankly, I am not sure it is different. We were under the factual impression that this review had taken place, that in other words the provision was spent.

Senator Joyal: We will have to check the impression to make it a certitude.

The Deputy Chairman: Do you think it is a fact?

Mr. Schmidt: That was our understanding, yes. These proposals come to us.

The Deputy Chairman: It is no longer useful?

Mr. Schmidt: I cannot comment further than to say our impression and our intention was only to remove provisions that we thought had been fulfilled.

Senator Pearson: That makes sense. It would be helpful for us, and for the record, to know from Transport Canada, presumably, the exact details as to when the review took place. The same would apply to Natural Resources Canada. It is important for the public record that we know a review has taken place or, if it has not, why.

Senator Joyal: Ms Pelham Belliveau, I would like to know how many of those agreements have been entered into between the Minister of Industry and one or more of the Atlantic Provinces that were subjected to that requirement of approval by the Governor in Council?

Ms Pelham Belliveau: Agreements, many. I do not have a number for you. They happen every couple of years as part of the programs at ACOA. Each province is to enter into a federal-provincial agreement with ACOA. There are also pan-Atlantic agreements that involve more than one federal department in some cases.

ACOA would take the lead as the coordinator of economic policy in the Atlantic. There are several pan-Atlantic agreements.

En ce qui concerne l'autre loi, j'ai bien peur de ne pouvoir vous dire si l'examen a eu lieu. Selon nous et d'après ce qu'on nous a dit, le réexamen a été effectué. Par contre, vos attachés de recherche indiquent qu'ils n'ont trouvé aucune indication. Je ne suis donc pas certain de ce que j'avance.

Le sénateur Joyal: À la question de savoir si nous devons abroger un article imposant un réexamen par le Parlement lorsque cet examen n'a pas été effectué, je suis d'avis que c'est une raison suffisante pour ne pas l'abroger.

Si une loi contient une disposition prévoyant un examen parlementaire et que cet examen est effectué, il va sans dire qu'il faut dans les années qui suivent la supprimer. Cependant, lorsqu'une mesure législative contient un article prévoyant un réexamen et que ce réexamen n'est pas effectué ou qu'il n'existe aucune preuve du contraire, je ne serais alors pas tenté de supprimer la disposition. L'obligation n'a pas été remplie. Pourquoi donner l'absolution? Mon approche est différente de celle que vous nous avez proposée.

M. Schmidt: En toute franchise, je ne suis pas convaincu que ce soit différent. Nous avions vraiment l'impression que ce réexamen avait été effectué, que la disposition était périmée.

Le sénateur Joyal: Il nous faudra vérifier pour en avoir la certitude.

Le vice-président: Croyez-vous que l'examen a bel et bien été effectué?

M. Schmidt: C'est ce que nous pensons. Ces propositions nous ont été faites.

Le vice-président: Cette disposition n'est plus utile?

M. Schmidt: Tout ce que je peux dire c'est de vous faire part de notre impression et de notre intention qui n'était que de supprimer des dispositions qui avaient, selon nous, été appliquées.

Le sénateur Pearson: Cela a du sens. Cela nous aiderait, et à toutes fins utiles, d'obtenir de Transport Canada les détails exacts entourant le réexamen. La même chose s'appliquerait pour Ressources naturelles Canada. Il est important que le public sache si un examen a été effectué ou non et, le cas échéant, la raison pour laquelle il ne l'a pas été.

Le sénateur Joyal: Madame Pelham Belliveau, j'aimerais savoir combien d'ententes ont été conclues entre le ministre de l'Industrie et au moins une province de l'Atlantique qui était assujettie à cette exigence concernant l'approbation du gouverneur en conseil?

Mme Pelham Belliveau: Il y en a beaucoup. Je n'ai pas de chiffres à vous donner. Il y en a à tous les deux ou trois ans dans le cadre de programmes à l'APECA. Chaque province doit signer une entente fédérale-provinciale. Il y a aussi des accords visant la région de l'Atlantique où intervient plus d'un ministère fédéral dans certains cas.

L'APECA tiendrait la barre comme coordonnateur de la politique économique dans la région de l'Atlantique. Il y a plusieurs accords visant toute la région.

The current federal-provincial economic agreements are expiring. Consideration is now being as to whether they will be renewed or whether there are other avenues to deliver the economic development programs.

Senator Joyal: In your opinion, what was the reason for submitting those agreements to the Governor in Council?

Ms Pelham Belliveau: I am not sure, other than to obtain the formal endorsement of the Privy Council Office and that branch of the executive to the agreements. I do know that there is regular consultation and work on an informal basis with Intergovernmental Affairs and Privy Council Office in negotiating these agreements. This change would simply remove the formal requirement to obtain the Order in Council. When these agreements are negotiated as part of the budgetary process, it is necessary to submit a proposal to Treasury Board and to obtain their approval.

Mr. Schmidt: Mr. Chairman, I would like to add one thing with respect to the Energy Monitoring Act that escaped my attention before. In having repealed the existence of this body, any provision that provides for review of its functions is moot in any case.

Senator Pearson: That is fine.

Mr. Schmidt: As I advised you, our information is that a study was done and the amendments were incorporated in an act.

Senator Pearson: It would be nice to have that in writing.

The Deputy Chairman: I wish to thank the witnesses very much for their presence here today.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, September 20, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:55 a.m. to consider the proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal an Act and certain provisions that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. I apologize for not having been here for last night's hearing; however, I am sure Senator Beaudoin did a fine job in the chair. I myself was being grilled in front of another committee.

We have before us the pro forma part of the usual report when we do miscellaneous statutes. If we want to remove some of the statutes that have been put before us, now is the time to discuss

Les accords économiques fédéraux-provinciaux en vigueur arrivent à échéance. On se demande à l'heure actuelle s'ils seront renouvelés ou s'il existe d'autres moyens de mettre en oeuvre les programmes du développement économique.

Le sénateur Joyal: À votre avis, quelle était la raison pour laquelle il fallait soumettre ces accords au gouverneur en conseil?

Mme Pelham Belliveau: Je ne suis pas sûre, à part obtenir à l'égard de ces ententes l'approbation officielle du Bureau du Conseil privé et de cette branche de l'exécutif. Je sais que se tiennent à intervalles réguliers des consultations officieuses avec le ministère des Affaires intergouvernementales et le Bureau du Conseil privé pour négocier ces ententes. Ce changement éliminerait simplement l'exigence officielle d'obtenir le décret. Lorsque ces ententes sont négociées dans le cadre du processus budgétaire, il est nécessaire de soumettre une proposition au Conseil du Trésor.

M. Schmidt: Monsieur le président, j'aimerais ajouter une chose qui a échappé à mon attention au sujet de la Loi sur la surveillance du secteur énergétique. Comme cet organisme n'existe plus, toute disposition prévoyant l'examen de ses fonctions est discutable de toute manière.

Le sénateur Pearson: C'est bien.

M. Schmidt: Comme je vous l'ai dit, d'après les renseignements qui nos ont été donnés le réexamen a été effectué et les modifications ont été apportées à une loi.

Le sénateur Pearson: Ce serait bien d'avoir cela par écrit.

Le vice-président: Je remercie les témoins d'être venus nous rencontrer aujourd'hui.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 20 septembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 10 h 55 pour examiner les propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger une loi et certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je vois que nous avons le quorum. Je suis désolée de n'avoir pu être présente à l'audience d'hier soir. Toutefois, je suis certaine que le sénateur Beaudoin a très bien assumé la présidence. Je devais comparaître devant un autre comité.

Nous avons en mains la partie pro forma du rapport habituel que nous recevons lorsque nous traitons de lois correctives. Si nous voulons supprimer certaines des lois dont nous sommes

them and to decide what we want to do with any of the ones that might be controversial.

I understand that last night there was some concern about clause 5, which deals with the Atlantic Canada Opportunities Agency Act, ACOA. I am opening the floor to senators who want to discuss the clauses with which they are concerned. We will have some open debate so that our staff can begin to think about a report. If we name them and remove them from the miscellaneous statute, we should be giving reasons.

Is there any debate on clause 5?

Senator Moore: I could not be here last night because I, too, was at another committee meeting.

I have read the materials. I have concerns about clauses 5, 7 and 8. I agree with our staff report on this matter that these definitely are potentially controversial matters. I do not think this is the appropriate statute under which these matters should be amended.

The Chairman: Is there any further discussion?

Senator Andreychuk: Madam Chairman, I was at the meeting yesterday. I learned that these were not errors but, rather, changes that were difficult to put in context. Perhaps they have some merit for being here. However, I did not feel I had the kind of information I needed to make a decision and to feel comfortable.

I would like to give two examples. The first has not to do with ACOA, but with nuclear safety.

The Chairman: Perhaps we could discuss Senator Moore's point first.

Senator Andreychuk: We were told the meaning of these words in their context. Later, as a result of a discussion I had with one of the witnesses when we discussed how federal employment provisions, acts and legislation apply, it made sense. However, we did not have the full picture in advance. I found that it was potentially difficult to put these measures into a statute that deals with miscellaneous acts of Parliament. Perhaps we have to rethink how witnesses present their information to us and the material we get.

Senator Beaudoin: My hesitation was the following. We obviously give more power to a minister, a measure that may be quite right, but I do not want to discuss that. If we do that, it is potentially controversial, which is what the note is saying. We must discuss the merits of this because this would eliminate the requirement that the Governor General in Council approve agreements between the Minister of Industry and one or more of the Atlantic provinces. To me, that is material. It is a decision that is purely a correction. In my opinion, it is something new. If we all agree, and since we are a legislative house I have no problem with that. We must take into account that this is only a proposal; in due course, we will have a bill based on the proposals before us. The proposal, in my opinion, is substantial and new. However, if we think that this is what we should do, then I agree with that.

saisis, c'est maintenant que nous devons en discuter et décider ce que nous voulons faire avec celles qui pourraient être controversables.

Je crois savoir qu'hier soir l'article 5, qui concerne la Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a suscité des préoccupations. Je laisse la voie libre aux sénateurs qui veulent discuter des articles qui leur posent des problèmes. Nous tiendrons un débat ouvert afin que notre personnel puisse commencer à penser à un rapport. Si nous retirons certains articles de la loi corrective, nous devrions en donner les raisons.

Y a-t-il des commentaires au sujet de l'article 5?

Le sénateur Moore: Je n'ai pas pu être ici hier soir, car j'assistais aussi à une réunion d'un autre comité.

J'ai cependant lu les documents, et les articles 5, 7 et 8 me préoccupent. Le rapport préparé par le personnel indique que ces articles sont potentiellement controversables. Je suis d'accord. Je ne crois pas qu'ils devraient être modifiés dans le cadre de cette loi corrective.

La présidente: Y a-t-il d'autres observations?

Le sénateur Andreychuk: Madame la présidente, j'ai assisté à la réunion d'hier et j'ai appris qu'il ne s'agissait pas d'erreurs, mais plutôt de changements qu'il est difficile de mettre en contexte. Peut-être est-il justifié que les articles figurent dans la loi corrective. Cependant, j'estime que je n'ai pas obtenu les renseignements nécessaires pour prendre une décision éclairée.

Je voudrais donner deux exemples. Le premier concerne non pas la Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, mais la sûreté nucléaire.

La présidente: Peut-être devrions-nous d'abord discuter du point qu'a soulevé le sénateur Moore.

Le sénateur Andreychuk: On nous a expliqué la signification des mots dans leur contexte. Plus tard, à la suite d'une discussion que j'ai eue avec un des témoins au sujet de l'application des lois fédérales sur l'emploi, j'y ai vu du sens. Toutefois, on ne nous avait pas brossé un tableau général de la situation à l'avance. J'ai trouvé qu'il pouvait être difficile d'insérer ces articles dans une loi corrective. Peut-être devrions-nous revoir la façon dont les témoins nous présentent leur information ainsi que la documentation que nous recevons.

Le sénateur Beaudoin: Je vais vous expliquer pourquoi j'hésite. De toute évidence, nous conférons davantage de pouvoir à un ministre, ce qui peut s'avérer très bien, mais je ne veux pas discuter de cela. Si nous le faisons ce peut être controversable. C'est ce que dit la note. Nous devons discuter du bien-fondé de la proposition, car elle éliminerait l'obligation pour le gouverneur en conseil d'approuver les accords entre le ministre de l'Industrie et une ou plusieurs provinces maritimes. Selon moi, il s'agit purement d'une correction. C'est quelque chose de nouveau. Si nous sommes tous d'accord, et étant donné que nous sommes une assemblée législative, je n'y vois aucun problème. Nous devons tenir compte du fait qu'il ne s'agit que d'une proposition. Au bout du compte, un projet de loi sera élaboré en fonction des propositions dont nous sommes saisis. La proposition est selon

Senator Fraser: I would line up with those who, if I understand the discussion, suggest that actual changes in policy do not belong in this kind of package. In a package like this, we are supposed to be dealing with matters of a non-controversial and uncomplicated nature. Anything that involves removing parliamentary oversight, removing Parliament's discretion over the public finances, goes to the heart of public policy. This is by definition potentially controversial and should not just be lumped in with cross-references.

The Chairman: I tend to agree with you. ACOA is represented here by Suzanne Pelham Belliveau, legal counsel. Do senators want her to come to the table? We are convinced that this really is controversial and should not be included in what should merely deal with non-controversial issues.

Senator Fraser: I have no views on the merits of the changes suggested, apart from my knee-jerk reaction that parliamentary oversight is good and that lack of same is bad. The vehicle in which this change comes to us is not the appropriate vehicle.

The Chairman: The document we have before us contains proposals "to correct certain anomalies, inconsistencies, and errors and to deal with other matters of non-controversial and uncomplicated nature in the Statues of Canada and to repeal an Act and certain provisions that have expired, or lapsed or ceased to have effect."

Senator Moore: This goes way beyond that.

Senator Beaudoin: Yesterday, we set aside two groups, national capital and environment. They do not want to be included here, as I understand it. Those two were deleted at their request. If the proposal is set aside at their decision, it is probably correct; but we must realize that this is a substantial change.

The Chairman: Senators, should we remove clauses 5, 7 and 8?

Senator Fraser: There are some others.

The Chairman: We will work our way through. Are we agreed?

Senator Pearson: Many of the senators here today were not here yesterday. I should like to speak on behalf of Senator Buchanan for a moment. I know he sits on the other side. I want to put that on the record not because I want to take a position one way or the other but the others who were not here yesterday should be aware of the degree to which he supported this.

The Chairman: The general rule of thumb in the past has been that if even one senator disagrees with the inclusion it comes out.

moi considérable et nouvelle. Cependant, si nous estimons que c'est ce que nous devrions faire, je suis d'accord.

Le sénateur Fraser: Je suis d'accord avec ceux qui, si je comprends bien, sont d'avis que des changements à des politiques n'ont pas leur place dans ce type de loi, qui est sensé comporter des modifications mineures et non controversables. Tout ce qui concerne l'élimination de la surveillance parlementaire ou du pouvoir discrétionnaire du Parlement concernant les finances publiques vise le coeur de la politique publique. Ce genre de modification est par définition potentiellement controversable et ne devrait pas être amalgamé à des renvois.

La présidente: Je suis d'accord avec vous. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique est représentée par Suzanne Pelham Belliveau, qui est conseillère juridique. Les sénateurs veulent-ils qu'elle vienne à la table? Nous sommes convaincus que la modification est controversable et ne devrait pas être inclue dans ce qui devrait seulement comporter des modifications non controversables.

Le sénateur Fraser: Je n'ai aucune opinion sur le bien-fondé des changements proposés, mais ma réaction immédiate est que la surveillance parlementaire est une bonne chose et que son absence en est une mauvaise. Le document dans lequel cette modification nous est suggérée n'est pas celui qui convient.

La présidente: Le document que nous avons en mains contient des propositions «visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger une loi et certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet».

Le sénateur Moore: C'est bien plus que cela.

Le sénateur Beaudoin: Hier, nous avons mis de côté deux groupes de propositions, celui sur la Loi sur la capitale nationale et celui sur la Loi sur la protection de l'environnement. D'après ce que j'ai compris, on nous a demandé de les retirer de ce document. Ils ont donc été supprimés. S'ils ont été retirés à la suite d'une demande, il n'y a probablement pas de problème, mais nous devons nous rendre compte qu'il s'agit d'un changement considérable.

La présidente: Sénateurs, devrions-nous retirer les articles 5, 7 et 8?

Le sénateur Fraser: Il y en a d'autres.

La présidente: Nous y arriverons. Sommes-nous d'accord?

Le sénateur Pearson: Un grand nombre des sénateurs qui sont présents aujourd'hui ne l'étaient pas hier. Je voudrais dire quelques mots au nom du sénateur Buchanan. Je sais qu'il s'assoit de l'autre côté. Je tiens à le mentionner non pas parce que je veux prendre position, mais parce que ceux qui n'étaient pas présents hier devraient savoir dans quelle mesure il appuyait l'inclusion de la modification.

La présidente: En règle générale, même si un seul sénateur s'oppose à l'inclusion d'une modification, celle-ci doit être retirée.

Senator Andreychuk: Senator Buchanan was arguing that it was good policy to have this change, but I do not think he said whether this is the proper mechanism. I think that is what Senator Moore is saying. Senator Buchanan would certainly like to see this change come back in legislation, but should it be in a miscellaneous statute or on its own?

Senator Beaudoin: His opinion was clear-cut, I can tell you.

The Chairman: I gathered that.

So clauses 5, 7 and 8 come out at pages 2 and 3, under ACOA.

Senator Cools: The numbering can be confusing. Under clause 6 is a paragraph marked 8, but that is not clause 8 of this bill. It is clause 8 of the amended act. We must be clear.

The Chairman: We are dealing with the left-hand column of the document we have in front of us. I would ask honourable senators to flag those that raise a concern as we move through the document.

Clause 9 corrects an error. Clause 12 gives linguistic consistency. Clause 13 is just an error. Clauses 14 through 21 on page 6 are all linguistic consistencies and a cross-reference error.

Senator Fraser: May I have time to read the description of clause 27, which is long and complicated? I think it is okay.

The Chairman: It should be Mackenzie Valley Resource Management, but appears twice in two different forms. That is the sort of thing you really expect drafters to double-check, is it not?

Clause 28 corrects an error. Clauses 29, 30 and 31 are linguistic. Clauses 32, 33 and 34 were removed by the appropriate people before we considered them. Clause 35 deals with the Canada Film Development Corporation Act.

Senator Cools: Can we get an explanation as to why the name is being changed?

The Chairman: I do not believe there is anyone here today on that.

Senator Cools: I am just curious. The Canadian Film Development Corporation Act sounds so total and so holistic. I am wondering why it is becoming Telefilm Canada. I am just curious.

Senator Fraser: I know they have been using the name Telefilm Canada for quite a long time now. I believe this may have something to do with what I believe to be the policy that it subsidizes not only films but also television programming. That may have something to do with it. It may also be that "Telefilm" is more readily bilingual.

The Chairman: Clauses 36, 37, 38 all deal with Telefilm. Clause 42 deals with the Canadian Radio-Television and Telecommunications Act.

Le sénateur Andreychuk: Le sénateur Buchanan prétendait que la modification était valable, mais je ne pense pas qu'il ait affirmé qu'elle est proposée dans le bon document. Je crois que c'est ce que dit le sénateur Moore. Le sénateur Buchanan voudrait certes que ce changement soit proposé dans une mesure législative, mais est-ce que ce devrait être dans une loi correctrice ou une mesure individuelle?

Le sénateur Beaudoin: Son opinion était très claire, je vous le dis.

La présidente: J'ai compris.

Les articles 5, 7 et 8 se trouvent à la page 2 et 3 sous le titre Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.

Le sénateur Cools: La numérotation peut porter à confusion. Sous l'article 6 se trouve un paragraphe portant le numéro 8, mais ce n'est pas l'article 8 du projet de loi. Il s'agit de l'article 8 de la loi modifiée. Nous devons être clairs.

La présidente: Nous traitons de la colonne de droite du document que nous avons en mains. Je demande aux honorables sénateurs de signaler les articles qui posent des problèmes à mesure que nous parcourons le document.

L'article 9 corrige une erreur. L'article 12 vise l'harmonisation linguistique. L'article 13 corrige une simple erreur. Les articles 14 à 21 à la page 6 vise l'harmonisation linguistique et corrigent une erreur de renvoi.

Le sénateur Fraser: Puis-je avoir le temps de lire l'article 27, qui est long et complexe? Je crois qu'il ne pose pas de problème.

La présidente: Ce devrait être gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, mais ce nom paraît deux fois écrit de façon différente. C'est le genre d'élément que l'on s'attend à ce que les rédacteurs vérifient, n'est-ce pas?

L'article 28 corrige une erreur. Les articles 29, 30 et 31 concernent l'harmonisation linguistique. Les articles 32, 33 et 34 ont été retirés par les personnes appropriées avant que nous ayons pu les examiner. L'article 35 porte sur la Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne.

Le sénateur Cools: Pouvons-nous savoir pourquoi on change le nom?

La présidente: Je crois qu'il n'y a personne ici aujourd'hui qui puisse répondre.

Le sénateur Cools: Je suis simplement curieuse, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne est une appellation tellement globale. Je me demande pourquoi elle devient Téléfilm Canada. C'est une simple curiosité.

Le sénateur Fraser: Je sais que le nom Téléfilm Canada est utilisé depuis assez longtemps. Je crois que le changement provient du fait que l'organisme subventionne non seulement les films, mais aussi les programmes de télévision. Ce pourrait être la raison. Ce pourrait aussi être parce que le nom Téléfilm est facilement traduisible.

La présidente: Les articles 36, 37 et 38 concernent tous Téléfilm Canada. L'article 42 porte sur la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Page 10, clause 46, correcting errors, linguistic consistency.

Page 11.

Senator Grafstein: Is "catchy" an English word?

The Chairman: It is slang. I assume it is in the dictionary somewhere.

Senator Grafstein: This is another failure of good draftsmanship. In clauses 35 to 39, the explanation in the documents is this: "The proposed name is shorter, catchy, works in both official languages and has been used informally since 1983." If catchy is a word, it should be at least in parentheses. It is very bad draftsmanship on behalf of the drafters.

The Chairman: You will notice that our briefing from the Library of Parliament did not use the word "catchy."

Senator Grafstein: Of course not. They know better.

The Chairman: We are on page 11 of the Library of Parliament document. Clauses 51, 52, 53, non-controversial.

We come to page 12 and clause 54, the Energy Monitoring Act; and on page 13, still under Energy Monitoring Act, clause 59.

Senator Pearson: This was where we asked to have the information if in fact this review had taken place.

The Chairman: Have we somewhere here who can speak to whether this review has taken place?

Senator Cools: You are saying page 13 and page 12, clauses 59. Page 12 is clauses 42, and page 13 is clause 43.

The Chairman: I have a different copy than you. I apologize. I shall just go by the numbers, then.

Senator Pearson: We are using the document from the Library of Parliament.

Senator Cools: I am using the document itself. I apologize for using the original document.

The Chairman: I should tell you, then, that clause 59 is on page 42 of the document. No, it is the section of the act being amended. Section 42.

Senator Cools: Clause 59 is amending section 42 of the act.

The Chairman: That is right.

Senator Cools: That is on page 17.

The Chairman: This one raises the issue of whether references to a parliamentary review should ever be deleted from the act. Is this the one they say actually happened? Was it reviewed?

Senator Grafstein: On that particular note, I think a very sharp message in the report should be made to the minister responsible who allowed the Energy Monitoring Act to delete the reference to Parliament or to one house of Parliament as if it were just a question of a non-controversial, uncomplicated nature.This, to my mind, is a major problem or issue. I think it really is very careless on behalf of the minister to allow his officials to put that forward

L'article 46 de la page 10 corrige une erreur.

Page 11.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que «catchy» est un mot anglais?

La présidente: C'est de l'argot. Je présume qu'il paraît dans le dictionnaire.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit d'une autre lacune du point de vue de la rédaction. Aux articles 35 à 39, ont dit ceci dans la version anglaise: «The proposed name is shorter, catchy, works in both official languages and has been used informally since 1983». Si «catchy» est en effet un mot, il devrait au moins être mis entre guillemets. Cela dénote une faiblesse de la part des rédacteurs.

La présidente: Vous remarquerez que le document de la Bibliothèque du Parlement ne contient pas le mot «catchy».

Le sénateur Grafstein: Bien sûr que non. La Bibliothèque sait faire mieux.

La présidente: Nous sommes à la page 12 du document de la Bibliothèque. Les articles 51, 52 et 53 portent sur des modifications non controversables.

Nous arrivons à l'article 54 de la page 13 qui concerne la Loi sur la surveillance du secteur énergétique et à l'article 59 de la page 14 qui porte sur la même loi.

Le sénateur Pearson: C'est là que nous avons demandé si l'examen avait en effet eu lieu.

La présidente: Y a-t-il quelqu'un ici qui puisse répondre?

Le sénateur Cools: Vous parlez des pages 13 et 14 et de l'article 59. Aux pages 13 et 14 paraît l'article 45.

La présidente: J'ai une copie différente de la vôtre. Je suis désolée. Je devrais seulement citer les numéros des articles.

Le sénateur Pearson: Nous utilisons le document de la Bibliothèque du Parlement.

Le sénateur Cools: J'utilise le document même. Je suis désolée d'utiliser le document original.

La présidente: Je dois vous dire alors que l'article 59 figure à la page 42 du document. Non, 42 c'est l'article de la loi qui est modifiée.

Le sénateur Cools: L'article 59 modifie l'article 42 de la loi.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Cools: L'article 59 figure à la page 19.

La présidente: Cet article soulève la question de savoir s'il y a jamais lieu de supprimer une disposition législative prévoyant un examen parlementaire. Qu'est-ce que qui fait l'objet d'un examen?

Le sénateur Grafstein: À ce propos, je crois qu'un message très clair devrait être envoyé au ministre responsable qui a permis que la mention du Parlement ou d'une chambre du Parlement soit supprimée de la Loi sur la surveillance du secteur énergétique comme s'il s'agissait d'une modification non controversable et simple. À mon avis, cela constitue un grave problème. Je crois que le ministre a fait preuve de négligence en laissant ses

without seeking thorough review. Did this pass? Has this bill passed the other house?

The Chairman: This is not a bill. What we are dealing with here are proposals. These proposals come first to the Senate, and then after we have had a go at it they go to the House of Commons.

I apologize, the proposals go to both at the same time.

Senator Grafstein: They are dealing with this at the same time.

Senator Cools: Senator Grafstein's point is extremely profound. I noticed that in all the discussions yesterday the officials never once referred to the minister. It was always, "the department feels." All the introductory literature says that these proposals come up from the departments. I am wondering what the role of the minister was in all of this; it makes one wonder.

For example, if we look at the front of the document ourselves, the lead document where it says "Explanatory Notes," under the description "Background," it says very clearly that "anyone may suggest amendments for possible inclusion in a set of proposals, but most of the current proposals have come from government departments or agencies."

Senator Grafstein: May I make a suggestion? I am sorry to interrupt, but it is on the same point. You will forgive me.

Senator Cools: Always.

Senator Grafstein: As I understand it, the way it works in the legislative process on the executive is that matters of this nature are funnelled through the Department of Justice or whatever and go to a committee of the cabinet chaired by a minister who in effect then refers this through. This is, in effect, an internal safeguard. I believe that that function is focused now. I may not be clear about this, but it is a committee of cabinet, and there are ministers on that committee. I think the chairman of that committee is the president of the Privy Council. We have had problems with the president of the Privy Council in the past because of his attitude towards the Senate, obviously in terms of a number of matters — and I will not go into the history — but there should be a very sharply worded reference to that committee that we should not have to take the time of this committee to review matters that may or may not be controversial unless we can receive assurances from him and his committee that it is not. We are spending time, the other house is spending time, and we have now found a number of areas that are clearly controversial.

It might be better, Madam Chairman, in these circumstances for the committee of cabinet to review this and come back with an attenuated bill. Again, I am very conscious of this and have been admonished by many of my colleagues that we are into a very difficult period in terms of very important legislation that has to go through this and other committees, and we want to give it the appropriate time, but to be caught by this and take Parliament's time and the Senate's time with this, which is obviously a misnomer, is misleading. I do not think we should have to do this work. It should it be done first by them, after which we are here to oversee whether the work is correct.

fonctionnaires effectuer une telle suppression sans un examen approfondi. Ce projet de loi a-t-il été adopté par l'autre chambre?

La présidente: Il ne s'agit pas d'un projet de loi. Ce sont des propositions que nous examinons. Elles sont d'abord étudiées par le Sénat et ensuite elles le sont par la Chambre des communes.

Pardon, les propositions sont envoyées aux deux Chambres en même temps.

Le sénateur Grafstein: Elles les étudient en même temps.

Le sénateur Cools: Le sénateur Grafstein soulève un excellent point. J'ai remarqué que, lors de toutes les discussions d'hier, les fonctionnaires n'ont jamais fait référence au ministre. Ils parlaient toujours du ministère. Le document stipule que les propositions émanent des ministères. Je me demande quel rôle le ministre a joué dans tout cela. C'est une question à se poser.

Par exemple, au début du document, à la page intitulée «Notes explicatives», le paragraphe «Historique» précise très clairement que, en principe, n'importe qui peut proposer des modifications, mais qu'en fait, elles proviennent surtout des administrations fédérales.

Le sénateur Grafstein: Puis-je intervenir? Je suis désolé de vous interrompre, mais mon commentaire porte sur le même point. Vous me pardonnerez.

Le sénateur Cools: Toujours.

Le sénateur Grafstein: D'après ce que je comprends du processus, les modifications de cette nature passent par le ministère de la Justice et sont ensuite examinées par un comité du Cabinet présidé par un ministre qui les fait suivre à son tour. Ce processus est en fait une mesure de protection interne. Je ne suis peut-être pas clair: il s'agit d'un comité du Cabinet auquel siège des ministres. Je crois que le président du comité est le président du Conseil privé. Nous avons eu des problèmes avec le président du Conseil privé dans le passé en raison de son attitude à l'égard du Sénat en ce qui concerne un certain nombre de dossiers, mais je ne vais pas revenir en arrière. Il faudrait très clairement faire savoir au comité que nous ne devrions pas consacrer de notre temps à l'examen de modifications qui peuvent ou non être controversables à moins qu'il nous garantisse qu'elles ne le sont pas. Le Sénat et l'autre chambre consacrent de leur temps à l'étude des modifications, et voilà que nous en trouvons qui sont clairement controversables.

Il vaudrait peut-être mieux, madame la présidente, dans les circonstances, que le comité du Cabinet revoit les modifications et nous représente un projet de loi moins volumineux. Je le répète, je suis très conscient de la situation, et un grand nombre de mes collègues m'ont rappelé que nous sommes dans une période très difficile en ce sens que des projets de loi très importants doivent être étudiés par nous et d'autres comités, et nous devons passer le temps qu'il faut à leur examen. Ainsi, consacrer le temps du Parlement et du Sénat à l'étude de cette mesure législative, dont le titre est de toute évidence on ne peut plus inapproprié, est une erreur. Je ne crois pas que nous devrions effectuer ce travail. Il

You are the chairman. You can choose to continue, but I think this is very bad practice. We receive a representation here that this is all non-controversial and uncomplicated and merely for anomalies, and some of it is, but much is not.

Senator Moore: They tried that last year.

Senator Grafstein: I leave that to you, chair, but to my mind this is not good parliamentary practice.

The Chairman: I must agree with you.

Senator Beaudoin: I am glad that this point has been raised because yesterday I asked specifically who was the final judge and was told, "It is you, the Senate committee." Now we hear that it may be a committee in the Privy Council that is really the judge. I think we should know a little bit more about that. It is true that, at the end of the day, it is here and in the House of Commons that the final judgment is made. However, on the controversy question, certainly the Privy Council or cabinet is the first judge of all this, because some are controversial and others are not. I think that most are not controversial. We are correcting errors, and we have done that for many years in this committee. However, sometimes it is new. Now, if it is the Privy Council that is deciding, we should know that. I think we must know that.

The Chairman: I believe there is someone here from Justice who, if you agree, can come to the table and go through the process just to clarify it. However, I think also we should set an example by taking out everything that is controversial.

Senator Pearson: With due respect to our researchers, it is their judgment. It is a question of our judgment. For example, when we get to the Nuclear Safety and Control Act, I think they did an extremely good job of explaining what we thought to be controversial.

Senator Cools: Perhaps we could work from the original document, rather than the researcher's summary.

The Chairman: At present I am working from both; but it is easier to follow the numbers on the other one.

Senator Fraser: I am also trying to work from both. On the matter of the judgment of what is controversial, it is true that we are the final judges. I am willing to believe that those who put this package together and viewed these as non-controversial matters. It is our job to say whether mistakes were made, if we believe they made some mistakes.

Going back to the clause that launched this particular phase of the discussion, which is section 59, it is repealing a section that refers to a review that was supposed to have occurred 13 years ago. If that review did occur, I would agree that this is non-controversial, but do we know? How can we find out if it occurred?

devrait être fait par le comité du Cabinet. Notre responsabilité est de vérifier si le travail a été bien effectué.

Vous êtes la présidente. Vous pouvez décider de poursuivre, mais je crois que ce n'est pas ce que nous devons faire. Le document est sensé contenir des modifications non controversables et simples qui visent simplement à corriger des anomalies, mais la situation est tout autre.

Le sénateur Moore: Il en a été de même l'an dernier.

Le sénateur Grafstein: C'est à vous, madame la présidente, de prendre une décision, mais à mon sens nous allons à l'encontre de l'usage parlementaire.

La présidente: Je dois être d'accord avec vous.

Le sénateur Beaudoin: Je suis heureux que ce point ait été soulevé, car hier j'ai précisément demandé qui était l'ultime juge et on m'a répondu que c'était notre comité. Maintenant, nous apprenons que l'ultime juge est peut-être un comité du Conseil privé. Je crois que nous devrions en savoir plus long. Il est vrai que, au bout du compte, c'est ici et à la Chambre des communes que le jugement final est rendu. Cependant, le Conseil privé ou le Cabinet est certes le premier juge, car certaines modifications sont controversables et d'autres ne le sont pas. Je crois que la plupart ne le sont pas. Nous corrigeons des erreurs. Nous faisons cela depuis de nombreuses années. Si c'est en effet le Conseil privé qui prend les décisions, nous devrions le savoir. Je pense que c'est impératif.

La présidente: Je crois qu'un représentant du ministère de la Justice est présent. Si vous êtes d'accord, il peut venir à la table pour expliquer le processus afin de tirer les choses au clair. Par ailleurs, je pense que nous devrions donner l'exemple en retirant toutes les modifications qui sont controversables.

Le sénateur Pearson: Avec tout le respect que je dois aux agents de recherche, c'est à eux de juger. C'est une question de jugement. Par exemple, en ce qui concerne la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire, j'estime qu'ils ont su bien expliquer ce qui était considéré controversable.

Le sénateur Cools: Peut-être pourrions-nous utiliser le document original plutôt que le sommaire préparé par les agents de recherche.

La présidente: En ce moment, j'utilise les deux, mais il est plus facile de suivre les numéros dans l'autre.

Le sénateur Fraser: J'essaie aussi d'utiliser les deux. Pour ce qui est de juger ce qui est controversable, il est vrai que nous sommes les juges ultimes. Je suis prête à croire que ceux qui ont préparé le document considéraient ces modifications comme non controversables. Notre travail consiste à signaler les erreurs, si nous estimons qu'il y en a.

Je reviens à l'article qui a suscité cette discussion, à savoir l'article 59, qui vise à supprimer un article portant sur un examen qui est sensé avoir eu lieu il y a 13 ans. Si cet examen a été effectué, je conviens que cette modification est non controversable, mais savons-nous s'il a été mené? Comment pouvons-nous le savoir?

We have not been able to establish that, so in that case I would leave it in the controversial category.

The Chairman: We have asked the Department of Justice and we have not been able to establish. Perhaps, though, we could have the gentleman from Justice explain the process to us. Please join us at the table, sir.

Mr. Ed Schmidt, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice: Honourable senators, I am one of the two people from the Legislation Section of the Department of Justice who were charged with preparing these proposals for you.

The process by which we arrive at these proposals is that a letter goes out inviting persons, departments and others who have concerns that they feel might meet these four criteria to submit them to us. We review them. We sometimes obtain additional information. We have the difficult task, I must confess, of trying to determine what is controversial and what is not because there are many things that at first glance seem entirely uncontroversial and that may change as we explore further.

Perhaps I should state my operative definition of "controversial." My operative definition has been this: "Would parliamentarians want to debate this, or would they likely be prepared to agree unanimously to dispense with debate and pass it through." Ultimately, that is what we hope to happen with the bill that results from this, to go through without debate, with everyone unanimously giving consent to that process.

Essentially the first clearinghouse, if you will, are the drafters themselves, who consider, among other things, the report from this committee in its earlier incarnation. That committee in fact almost suggested, if I recall correctly, going a little further with what we present in miscellaneous statute law amendment proposals, which is not to be too restrictive.

The Chairman: If that were so, it was certainly long before my time.

Mr. Schmidt: To divide it into three different categories, to include in it proposals suggested by the standing joint committee for the scrutiny of regulations and other things, there was a report some years ago that tended to go in that direction. However, since then you are right, there has been a contrary movement toward more conservative proposals. As drafters, we try to balance these different proposals and make a determination.

What is considered to meet the criteria then goes to Minister Boudria for review. There is a meeting in which the proposals are discussed. Ultimately, a package results, as tabled in Parliament, for consideration by this committee and by the Commons committee. That is essentially the process by which we arrive at what is before you.

The Chairman: You really believe that removing a parliamentary review would be uncontroversial then?

Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir une réponse. Ainsi, je laisserais le changement dans la catégorie des modifications controversables.

La présidente: Nous avons posé la question au ministère de la Justice, mais nous n'avons pas obtenu de réponse. Peut-être que le représentant du ministère de la Justice pourrait nous expliquer le processus. Veuillez nous rejoindre à la table, monsieur.

M. Ed Schmidt, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, je suis l'une des deux personnes de la Section de la législation qui ont été chargées de préparer les modifications à votre intention.

Je vais vous expliquer le processus qui mène à l'élaboration des modifications. Premièrement, nous envoyons une lettre à des personnes, à des ministères et à d'autres entités en vue de les inviter à nous faire part de lacunes qui appartiennent selon eux à l'une des quatre catégories. Ensuite, nous les examinons. Parfois, nous obtenons des renseignements supplémentaires. Nous avons la difficile tâche, je dois l'avouer, de déterminer ce qui est controversable et ce qui ne l'est pas. À première vue, de nombreuses lacunes nous semblent tout à fait controversables, mais il arrive que nous nous rendions compte du contraire à mesure que nous les étudions.

Peut-être devrais-je donner ma définition de «controversable». Selon moi, une modification controversable est une modification dont les parlementaires voudraient débattre, une modification qu'ils n'adopteraient probablement pas à l'unanimité sans débat. En fin de compte, c'est ce que nous espérons, c'est-à-dire que le projet de loi soit adopté à l'unanimité sans débat.

Essentiellement, le point de départ, c'est la rédaction. Les rédacteurs s'appuient, entre autres, sur le rapport de votre comité. Si je me souviens bien, celui-ci avait presque proposé d'aller un peu plus loin dans les lois correctrices, c'est-à-dire de ne pas trop se restreindre.

La présidente: Si c'est ce que le comité a proposé, c'était certes bien avant mon temps.

M. Schmidt: Il y a quelques années, un rapport laissait entendre que le document devrait comprendre trois catégories et inclure les propositions du Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation et d'autres éléments. Cependant, vous avez raison, le courant s'est renversé depuis. Les propositions sont plus conventionnelles. En tant que rédacteurs, nous essayons de créer un équilibre parmi les différentes propositions et de prendre des décisions.

Les propositions qui, à nos yeux, respectent les critères sont présentées au ministre Boudria aux fins d'examen. Il se tient ensuite une réunion pour discuter des propositions. Au bout du compte, il en résulte un document déposé au Parlement que votre comité et celui de la Chambre des communes étudient. C'est essentiellement le processus qui aboutit au document que vous avez en mains.

La présidente: Vous croyez vraiment que supprimer un examen parlementaire serait non controversable?

Mr. Schmidt: In this context, yes. This was included because this parliamentary review, as I understand it, was linked to the existence of a committee that is passing out of existence. The preceding provisions get rid of a particular committee. The committee is the petroleum monitoring agency. My understanding is that the review that was contemplated in section 42 was probably related to the existence of that committee. In getting rid of the committee, it seems to make little sense to continue to have this provision there.

The Chairman: It is an agency, not a committee. A committee refers to parliamentarians themselves, but "agency" is something different.

Mr. Schmidt: Yes. Pardon me. Thank you for the correction. The petroleum monitoring agency, its existence being terminated, the purpose of the parliamentary review of the act in our view was linked to that. It may not be. It may be that there are things remaining in the act that warrant parliamentary review, and in that case we have been mistaken.

The Chairman: Since you cannot answer our question then, we should just take this clause 59 out.

Mr. Schmidt: The question being whether the review has taken place?

The Chairman: Yes.

Mr. Schmidt: Yes, I am sorry, I cannot answer that question.

Senator Grafstein: For some time, about a decade, I was on the statutory instruments committee. My understanding was that that committee was a parliamentary oversight committee whose purpose was to deal with regulations and statutory instruments that would be ultra vires or beyond the competence of the statutes. In other words, there was an undue delegation of power to the bureaucracy beyond the four corners of the act under which it was established. Many regulations get struck down, unless there can be a rationale for that; but it is not a broadening mandate, it is curtailing the bureaucracy from exceeding the aims and objectives of the statute through regulation.

I can understand reducing the powers of the executive in statutes, but I do not understand the analysis that you have made here as to why this would apply here. I just do not understand that analysis.

Mr. Schmidt: The comment that I made was simply to put a context to the determination of the breadth or otherwise of proposals that come before you. Incidentally, I worked at one point as counsel for that committee so I am somewhat familiar with its operations. What happens from time to time, simply by way of background, is that occasionally when a regulation is ultra vires in the view of the committee the committee suggests the amendment of the enabling provision to authorize the regulation that already exists. Sometimes there are proposals to amend the statute so that the regulation that is already in existence is authorized.

Senator Grafstein: Again, this is a weird process in a way because, in effect, it is expecting Parliament to anticipate legislation that will be non-controversial before a minister decides whether the proposal in the legislation is or is not controversial.

M. Schmidt: Dans ce contexte, oui. Cette modification a été incluse, car l'examen parlementaire, d'après ce que je comprends, était lié à l'existence d'un comité qui est éliminé. Les dispositions précédentes portent sur l'élimination de ce comité. Il s'agit de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier. Je crois comprendre que l'examen mentionné à l'article 42 était probablement lié à l'existence de ce comité. Puisqu'on l'élimine, il semble peu sensé de conserver cette disposition relative à l'examen.

La présidente: Il s'agit d'une agence et non pas d'un comité. Un comité fait référence aux parlementaires, mais une agence, c'est autre chose.

M. Schmidt: C'est vrai. Pardonnez-moi. Je vous remercie de me corriger. Selon nous, l'examen parlementaire de la loi était lié à l'existence de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier. Il se peut que nous ayons tort. Il se pourrait que d'autres éléments dans la loi justifient la tenue d'un examen parlementaire. Dans ce cas, nous avons fait erreur.

La présidente: Puisque vous ne pouvez pas répondre à notre question, nous devrions donc simplement retirer l'article 59.

M. Schmidt: La question de savoir si l'examen a été effectué?

La présidente: Oui.

M. Schmidt: Je suis désolé, je ne peux pas répondre.

Le sénateur Grafstein: J'ai siégé pendant environ une dizaine d'années au Comité des textes réglementaires. Selon ce que je comprenais, il s'agissait d'un comité de surveillance parlementaire chargé d'étudier les lois et les textes réglementaires ultra vires. Autrement dit, il y avait une délégation indue de pouvoirs à la bureaucratie. De nombreux règlements sont supprimés, à moins qu'il existe une raison pour justifier leur existence. Mais cela empêche la bureaucratie de dépasser les objectifs des lois par l'entremise de règlements.

Je peux comprendre qu'on veuille réduire les pouvoirs des dirigeants dans les lois, mais je ne comprends pas l'analyse que vous avez faite. Je ne la comprends tout simplement pas.

M. Schmidt: J'ai seulement mis en contexte la détermination de l'ampleur des propositions qui vous sont présentées. Il se trouve que j'ai déjà été conseiller pour le comité dont vous parlez. Je connais donc un peu son fonctionnement. De temps à autre, lorsque le comité considère qu'un règlement est ultra vires, il propose de modifier la disposition habilitante afin d'autoriser le règlement existant. Il est parfois proposé de modifier la loi afin que le règlement existant soit autorisé.

Le sénateur Grafstein: D'une certaine façon, il s'agit d'un processus étrange, car on fait en sorte que le Parlement s'attende à une mesure législative non controversable avant qu'un ministre n'ait décidé si la proposition énoncée dans la mesure est

As I understand it, it is absent a minister until Parliament comes back. Is that right?

Mr. Schmidt: In a sense.

Senator Cools: I wish to add to Senator Grafstein's question. Perhaps we should put the question another way. What is the role of the minister, or a minister, in what you have described? I think we are all pretty clear about the normal process that normal bills go through. However, in this process that you have just described, what is the role of either your minister or any other minister?

Mr. Schmidt: The Minister of Justice coordinates this process and presents these proposals, and, ultimately, sponsors a bill that results from it.

Senator Cools: Has she presented these proposals in the Commons?

Mr. Schmidt: They were tabled.

The Chairman: They go to both committees at the same time.

Senator Cools: He just said that the minister brings them, which is what I am trying to find out. They go to both committees, do they? They do not spring into committees by themselves; someone has to move them into the process. Who does all that?

Mr. Schmidt: As I understand, it is the Minister of Justice who initiates the process by tabling these proposals.

Senator Cools: It would not be tabled, then, but introduced.

Mr. Schmidt: This is not yet a bill.

Senator Cools: I know. It is a proposal. The minister is quite capable of introducing motions and proposals in the chamber. Is it introduced by the minister?

The Chairman: No, not into the chamber, not at this stage.

Senator Cools: Someone introduced this. It did not spring to us.

The Chairman: Excuse me, Senator Cools, I understand Mr. Schmidt to say that it came from Minister Boudria.

Mr. Schmidt: Both ministers are involved. It is the Minister of Justice's name that appears on the cover. Minister Boudria is involved in the internal cabinet process of vetting the proposals.

The Chairman: In effect, this is pre-study.

Senator Cools: No, it is not a pre-study because a pre-study is a bill that is already in motion and already has cabinet approval. It is not a pre-study at all. It is seeking a pre-approval. I do not think that members of the committee are that clear as to the process we are working on here.

The Chairman: We have done it before.

Having removed clause 59, we come now to the Financial Administration Act, clause 60.

controversable ou non. Tant que le Parlement n'a pas repris ses travaux, il n'y a pas de ministre pour prendre une décision. Est-ce exact?

M. Schmidt: Dans un sens.

Le sénateur Cools: Peut-être devrions-nous poser autrement la question du sénateur Grafstein. Quel est le rôle du ministre, ou d'un ministre, dans le processus que vous avez décrit? Je crois que nous savons tous assez bien quel processus suivent les projets de loi ordinaires. Cependant, dans le processus que vous venez d'expliquer, quel est le rôle de votre ministre ou de tout autre ministre?

M. Schmidt: La ministre de la Justice coordonne le processus et présente en premier lieu les propositions et, en dernier lieu, le projet de loi qui en résulte.

Le sénateur Cools: A-t-elle présenté les propositions à la Chambre des communes?

M. Schmidt: Elles ont été déposées.

La présidente: Elles sont transmises aux deux comités en même temps.

Le sénateur Cools: Il vient de dire que la ministre les présente. C'est ce que j'essayais de savoir. Elles sont transmises aux deux comités, n'est-ce pas? Elles n'apparaissent pas aux comités d'elles-mêmes; quelqu'un doit les faire avancer dans le processus. Qui fait cela?

M. Schmidt: D'après ce que je comprends, c'est la ministre de la Justice qui amorce le processus en déposant les propositions.

Le sénateur Cools: Elles ne seraient pas déposées à cette étape, mais présentées.

M. Schmidt: Ce n'est pas encore un projet de loi.

Le sénateur Cools: Je sais. C'est une proposition. La ministre peut très bien présenter des motions et des propositions à la Chambre. Les propositions sont-elles présentées par la ministre?

La présidente: Non, pas à la Chambre, pas à cette étape-là.

Le sénateur Cools: Quelqu'un les a présentées. Elles ne sont pas simplement apparues ici.

La présidente: Pardonnez-moi, sénateur Cools, mais j'ai cru comprendre que M. Schmidt a déclaré qu'elles provenaient du ministre Boudria.

M. Schmidt: Les deux ministres sont concernés. C'est le nom de la ministre de la Justice qui figure sur la page couverture. Le ministre Boudria prend part au processus interne d'examen des propositions.

La présidente: En effet, c'est une étude préliminaire.

Le sénateur Cools: Non, ce n'est pas une étude préliminaire, car une telle étude concerne un projet de loi qui a déjà été approuvé par le Cabinet. Il ne s'agit pas du tout d'une étude préliminaire. C'est une approbation préalable. Je ne pense pas que les membres connaissent bien le processus en cours.

La présidente: Ce n'est pas un nouveau processus.

Ayant retiré l'article 59, nous en sommes à l'article 60 concernant la Loi sur la gestion des finances publiques.

Senator Andreychuk: I wish to comment on clause 59. Yesterday, we had some discussion as to whether sections about reviews should be removed from acts if the reviews have taken place. We then got into whether there had been a review or not. There seems to be a policy decision on which we might give some guidance. If the provision for a review is put in an act, it is one of the places people can go to see whether a review took place, should have taken place, or never did take place — whichever category it falls into. It is a way of tracking good governance, items and issues. Those who came before us said that this was an interesting point. For efficiency, once a review has taken place, you want to clear it off the books, so to speak, but there may be some merit in a continuance. We might want to make some comment about that in our report.

The Chairman: That is a good suggestion, as was Senator Grafstein's suggestion that from now on when drafting parliamentary reviews it should include both Houses of Parliament.

Senator Beaudoin: The explanation we gave yesterday should be in the report because it was very clear-cut.

The Chairman: Clauses 60, 61 and 62 are cross-references. Clauses 63, 64 and 65 deal with language.

Senator Cools: We have moved ahead so quickly. What did we do with clause 48? Clause 48 amends section 43 of the Crimes Against Humanity and War Crimes Act. It looks pretty substantive.

The Chairman: It changed the reference to the Export and Import Permits Act. There was a mistake that changed the word "and" to "or." This clause corrects that error.

Senator Cools: Are you satisfied, Madam Chairman? I would not mind taking a look at the act, but that is okay.

The Chairman: We are now on page 14 of the Library of Parliament document. Clauses 63, 64 and 65 deal with linguistic consistency. In referring to the Industrial Design Act, I do not believe there was any discussion. Clause 67, which deals with the Migratory Birds Convention Act, 1994, concerns linguistic consistency. Under the National Arts Centre Act, there is a minor change, one that brings the French version in line with the English.

The next clauses for our consideration are clauses 69, 70, 71 and 72.

Senator Beaudoin: That whole subject has been withdrawn.

The Chairman: No one told me that they had been withdrawn.

Clauses 72 and 73 have been withdrawn.

Senator Cools: When were they withdrawn?

Senator Fraser: Last night.

The Chairman: Last night before the committee.

Senator Cools: We are withdrawing them now, but at some point in time a vote will need to be taken to confirm this.

Le sénateur Andreychuk: J'ai un commentaire à formuler au sujet de l'article 59. Hier, nous nous sommes demandé s'il y a lieu de supprimer d'une loi une disposition prévoyant un examen parlementaire si celui-ci a déjà été mené. Nous nous sommes ensuite demandé si l'examen avait été effectué ou non. Il semble que nous pourrions contribuer à la décision qui doit être prise. Si une disposition prévoyant un examen est inclue dans une loi, c'est ce document que les gens peuvent consulter pour savoir si l'examen a eu lieu, aurait dû avoir lieu ou n'a jamais eu lieu, selon le cas. Il s'agit d'une façon d'exercer un suivi. Ceux qui nous ont précédés ont déclaré qu'il s'agissait d'un excellent point. Pour des raisons d'efficience, une fois qu'un examen a été effectué, nous voulons supprimer la disposition connexe, mais il pourrait être bon de la conserver. Peut-être que ce point devrait figurer dans notre rapport.

La présidente: C'est une bonne suggestion, à l'instar de celle du sénateur Grafstein, à savoir que dorénavant, les examens parlementaires devraient inclure les deux chambres du Parlement.

Le sénateur Beaudoin: L'explication que nous avons donnée hier devrait figurer aussi dans le rapport, car elle était très claire.

La présidente: Les articles 60, 61 et 62 concernent des renvois. Les articles 63, 64 et 65 visent l'harmonisation linguistique.

Le sénateur Cools: Nous progressons rapidement. Qu'en est-il de l'article 48. Il modifie l'article 43 de la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Il semble assez considérable.

La présidente: Il modifie, dans la version anglaise, le nom de la Export and Import Permits Act. Le mot «and» était devenu «or» par inadvertance. L'article vise à corriger cette erreur.

Le sénateur Cools: Êtes-vous satisfaite, madame la présidente? Cela ne m'ennuierait pas de jeter un coup d'oeil à la loi, mais ça va.

La présidente: Nous sommes maintenant à la page 15 du document de la Bibliothèque du Parlement. Les articles 63, 64 et 65 concernent l'harmonisation linguistique. En ce qui a trait à la Loi sur les dessins industriels, je ne crois pas qu'il y avait des commentaires. L'article 67, qui porte sur la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, vise l'harmonisation linguistique. Une modification mineure est apportée à la Loi sur le Centre national des Arts afin de rendre la version française conforme à la version anglaise.

Les prochains articles à examiner sont les articles 69, 70, 71 et 72.

Le sénateur Beaudoin: Tout ce sujet a été retranché.

La présidente: Personne ne m'a mise au courant.

Les articles 72 et 73 ont été retirés.

Le sénateur Cools: Quand cela a-t-il été fait?

Le sénateur Fraser: Hier soir.

La présidente: Hier soir, avant la séance du comité.

Le sénateur Cools: Nous les retirons maintenant, mais à un moment donné, il faudra voter là-dessus.

The Chairman: Yes.

The Chairman: Clause 74 concerns the National Energy Board Act. A portion of the act, SI-95/46, transferred control and supervision of the Canadian Coast Guard to the Minister of Fisheries, but the Minister of Transport is still the minister responsible for the Navigable Waters Act. It is not clear why the Coast Guard is involved. Was there any discussion about that last night?

Senator Moore: No.

Senator Fraser: What is that clause about? What is the appropriate authority being exercised over in this case?

The Chairman: Perhaps Mr. Schmidt can respond to that question.

Mr. Schmidt: This provision basically grows out of a change in responsibilities within government. The SI that is referenced transferred responsibility for the Canadian Coast Guard to the Department of Fisheries and Oceans. The group that played the role of appropriate authority was part of the Canadian Coast Guard. By virtue of the transfer of responsibility for the Canadian Coast Guard to the Department of Fisheries and Oceans, the reference to the minister in that section should become the Minister of Fisheries and Oceans.

Senator Fraser: This authority is being exercised over underwater pipelines? I thought I heard pipelines.

Senator Cools: No, this is control and supervision of the Coast Guard.

Senator Fraser: Over other utility lines, et cetera.

Mr. Schmidt: Yes. In other words, someone, under section 108(*a*) could take some administrative action; I do not recall offhand now whether it was to be an approval or a consent. The person or group who was to provide that input was part of the Canadian Coast Guard. When responsibility for the Canadian Coast Guard was transferred to the Ministry of Fisheries and Oceans, the reference to the former minister was no longer appropriate. This change reflects the internal transfer that was effected by SI/95-46, as referred to earlier.

The Chairman: I am confused, too. The Minister of Transport is responsible for navigable waters but not for the Coast Guard; right? So what on earth does this do by changing the definition of the minister?

Mr. Schmidt: It means that the same group that was responsible for these decisions —

The Chairman: What decisions?

Mr. Schmidt: Decisions made under section 108(*a*). I would have to refresh my own memory on that.

The Chairman: The document before us states:

> "appropriate authority"
>
> means (*a*) with respect to a navigable water, the Minister of Transport, and

La présidente: Oui.

La présidente: L'article 74 porte sur la Loi sur l'Office national de l'énergie. Une composante de la loi, le TR/95-46, a transféré au ministre des Pêches la responsabilité à l'égard de la Garde côtière canadienne, mais le ministre des Transports est toujours responsable de la Loi sur les eaux navigables. On ne sait pas trop bien pourquoi la Garde côtière est partie prenante. En a-t-on discuté hier soir?

Le sénateur Moore: Non.

Le sénateur Fraser: Qu'est ce que signifie cet article? Qui a l'autorité appropriée d'exercer dans ce cas?

La présidente: Monsieur Schmidt est peut-être en mesure de répondre à cette question.

M. Schmidt: Cette disposition découle pour ainsi dire d'un changement de responsabilité au sein du gouvernement. Le TR dont il est question transférait au ministre des Pêches et des Océans la responsabilité à l'égard de la Garde côtière canadienne. Le groupe qui avait l'autorité nécessaire relevait de la Garde côtière canadienne. En raison du transfert de responsabilité de la Garde côtière canadienne au ministère des Pêches et des Océans, la référence au ministre dans cet article devrait devenir le ministre des Pêches et des Océans.

Le sénateur Fraser: Cette autorité est exercée sur les pipelines immergés. J'ai cru avoir entendu pipelines.

Le sénateur Cools: Non, il s'agit de la responsabilité de la Garde côtière.

Le sénateur Fraser: À l'égard d'autres réseaux d'utilité, et cetera.

M. Schmidt: Oui. En d'autres mots, quelqu'un, aux termes de l'alinéa 108(1)*a*) pourrait prendre une mesure administrative; je ne peux dire de but en blanc s'il s'agissait d'une approbation ou d'un consentement. La personne ou le groupe qui devait intervenir relevait de la Garde côtière canadienne. Lorsque la responsabilité conférée à la Garde côtière a été transférée au ministère des Pêches et des Océans, la référence à l'ancien ministre n'était plus appropriée. Ce changement reflète le transfert interne auquel a donné lieu le TR/95-46, comme nous l'avons dit plus tôt.

La présidente: Je m'y perds aussi. Le ministre des Transports est responsable des eaux navigables mais pas de la Garde côtière; exact? Que diable signifie ce changement relatif à la définition du ministre?

M. Schmidt: Cela signifie que le même groupe qui était responsable pour ces décisions...

La présidente: Quelles décisions?

M. Schmidt: Les décisions prises en vertu de l'alinéa 108(1)*a*). Il faudrait que je me rafraîchisse la mémoire à cet égard.

La présidente: Le document que nous avons sous les yeux dispose ce qui suit:

> «autorité compétente»
>
> *a*) à l'égard des eaux navigables, le ministre des Transports;

Mr. Schmidt: I would need to spend a few moments in the file at the very least to refresh my memory on what exactly the appropriate authority does under this act, to get the entire background context. However, this action was taken under this section by personnel who were part of the Coast Guard. When responsibility for the Coast Guard was transferred to the other minister, presumably the reference to the minister should be changed, too. On exactly what that action is and its consequences under the act, I would need to refresh my own memory.

Senator Moore: Mr. Schmidt, this section deals with navigable waters, which did and still does remain under the authority of the Minister of Transport, does it not?

Mr. Schmidt: It is not a question of transferring responsibility for navigable waters. It is a question of transferring responsibility for a very particular decision on which, unfortunately, as I have said, I would need to refresh my own memory. There are many proposals here; I just simply do not remember the details of all of them.

Senator Fraser: It appears to be related to the construction of pipelines or utility lines. That is what I saw in the helpful staff document. It suggested that the reason this is an amendment to the National Energy Board Act is because the particular authority being referenced concerns, I presume, permits and approvals and whatnot for the construction of pipelines or other utility lines. That is an Energy function. I guess someone had to make the arbitrary decision that when crossing or going under navigable waters some department has authority — Energy or Transport or Fisheries. It used to be Transport and now it is Fisheries because it is the Coast Guard that actually does the work.

Senator Cools: Mr. Schmidt, is Order in Council P.C. 1995-527 transferring total authority for the control and supervision of the Coast Guard, or does it transfer authority only for a very narrow function at a particular point in time? That response would help the committee considerably. We do not have the relevant passages or the proposed amendments.

Mr. Schmidt: Honourable Senator Fraser is correct in her comments about the general context for this being pipelines that may cross navigable waters.

The transfer of duties effected by SI95-46 was a general transfer of the supervision of that portion of the public service in the Department of Transport known as the Canadian Coast Guard, with certain specific exceptions. The supervision of the Coast Guard as a whole, with certain specified exceptions, was transferred to the Ministry of Fisheries and Oceans.

The Chairman: Senators, I am in your hands. Should it stay or go?

Senator Cools: Go.

M. Schmidt: Il faudrait que j'examine le dossier quelques minutes à tout le moins pour déterminer ce que l'autorité compétente fait exactement aux termes de la loi, pour obtenir tout le contexte. Cependant, cette mesure a été prise en vertu de cet article par des employés de la Garde côtière. Comme la responsabilité de la Garde côtière a été transférée à l'autre ministre, on présume qu'il faudrait changer également la référence au ministre. Quant à savoir exactement ce qu'est l'action et ses conséquences aux termes de la loi, j'aurais besoin de me rafraîchir la mémoire.

Le sénateur Moore: Monsieur Schmidt, cet article traite des eaux navigables, domaine qui relevait et continue de relever du ministre des Transports, si je ne m'abuse?

M. Schmidt: Il ne s'agit pas de transférer la responsabilité pour les eaux navigables, mais de le faire pour une décision très particulière au sujet de laquelle, malheureusement, et je le répète, j'aurais besoin de me rafraîchir la mémoire. Il y a de nombreuses propositions ici et je ne me souviens tout simplement pas de chacune d'entre elles par le menu.

Le sénateur Fraser: Cela semble se rapporter à la construction de pipelines ou de réseaux d'utilité. C'est ce que j'ai vu dans le document utile préparé par le personnel. On y laissait entendre que la raison pour laquelle il s'agit d'une modification à la Loi sur l'Office national de l'énergie c'est parce que l'autorité particulière mentionnée vise, je présume, les permis et les approbations pour la construction de pipelines et autres réseaux d'utilité. C'est une fonction qui relève du secteur énergétique. Je suppose que quelqu'un devait décider de façon arbitraire quel ministère — Énergie, Transports ou Pêches — assumait la responsabilité lorsqu'il s'agissait de franchir des eaux navigables ou d'y immerger des pipelines D'habitude c'était les transports et maintenant ce sont les pêches vu que c'est la Garde côtière qui effectue vraiment le travail.

Le sénateur Cools: Monsieur Schmidt, est-ce que le décret C.P. 1995-527 transfère l'entière responsabilité de la Garde côtière ou se limite-t-il à une fonction très mineure à un moment en particulier? Cette réponse nous aiderait considérablement. Nous n'avons ni les passages pertinents ni les amendements proposés.

M. Schmidt: L'honorable sénateur Fraser a raison lorsqu'elle dit que cette proposition vise les pipelines qui peuvent franchir des voies navigables.

Le transfert de responsabilités auquel donne lieu le TR/95-46 était un transfert général de la responsabilité de cette portion du service public au sein du ministère des Transports connu sous le nom de Garde côtière canadienne, à certaines exceptions précises près. La responsabilité de la Garde côtière dans son ensemble, à certaines exceptions précises près, a été transférée au ministre des Pêches et des Océans.

La présidente: Sénateurs, je m'en remets à vous. Devrait-on la conserver ou l'éliminer?

Le sénateur Cools: L'éliminer.

Senator Fraser: I think it should stay, but I would like to suggest that somewhere in the report we make the point that our difficulties with some of these changes have to do with the fact that no one seems to know what they refer to. We are not given either in the body of the document or in the briefing material available the description of what exactly we are talking about. Legislators ought to know what they are legislating.

Senator Beaudoin: It is a question of strategy. If we have real doubt, we should say no.

Senator Fraser: I suspect the substance of this is fine, but it is not right for us not to know.

Senator Beaudoin: So what is the conclusion?

Senator Pearson: My sense would be that, in this instance, since we are talking about an authority, if you do not transfer it from one minister to the other you may end up with a situation of confusion as to which minister's authority is being invoked.

Senator Fraser: The Coast Guard would be reporting back to Transport instead of to its own minister.

Senator Cools: There is no conflict. The Coast Guard has been operating successfully for several years now with the situation as it is. I assure you, they are operating by royal prerogative. I think it should proceed properly.

The Chairman: We should take it out?

Senator Cools: Yes, obviously.

The Chairman: All we need is one senator to say it goes and it goes.

Senator Cools: They have been operating like that for many years according to what we can see here.

The Chairman: Obviously, they can continue for a few more.

Clause 75 repeals a section stating that the appointment of staff with salary over a certain amount set by Governor in Council is not effected until approved by the Governor in Council. I gather there was some discussion last night.

Senator Beaudoin: The ceiling of the salary was $99,000. It is a new power.

Senator Pearson: The explanation behind it made sense to me. When this limit was originally in the act, it related to salaries of $5,000 or above. The National Film Act is a very old act.

Senator Fraser: The principle that, over some level, public representatives ought to be approving the spending of public money is a good one. That is not a non-controversial item at all.

Senator Pearson: I am just bringing in what we heard yesterday. It will come back to us in some other form.

The Chairman: If I can recall what I was told about what went on yesterday, they were suggesting that this be repealed because sometimes when you are hiring someone at that high level of

Le sénateur Fraser: Je crois que nous devrions la conserver, mais j'aimerais proposer que nous signalions dans le rapport que les difficultés que nous éprouvons avec certains de ces changements sont attribuables au fait que personne ne semble savoir à quoi ces propositions se rapportent. On ne nous donne ni dans le document ni dans le matériel d'information la description de ce dont nous parlons exactement. Les législateurs devraient être au courant de ce sur quoi ils légifèrent.

Le sénateur Beaudoin: C'est une question de stratégie. Si nous avons un doute véritable, nous devrions dire non.

Le sénateur Fraser: En ce qui a trait au fondement, j'ai le sentiment qu'il n'y a aucun problème, mais ce n'est pas bien que nous ne soyons pas au courant.

Le sénateur Beaudoin: Quelle est donc la conclusion?

Le sénateur Pearson: Je dirais que, dans ce cas, comme nous parlons d'une autorité, si vous ne la transférez pas d'un ministre à l'autre, il pourrait arriver qu'on sache pas trop de l'autorité de quel ministre il s'agit.

Le sénateur Fraser: La Garde côtière ferait rapport au ministre des Transports et non à son propre ministre.

Le sénateur Cools: Il n'y a pas de conflit. La Garde côtière exerce ses activités avec succès depuis de nombreuses années dans les circonstances que nous connaissons. Je vous assure, elle exerce ses activités en vertu d'une prérogative royale. Je crois que les choses devraient bien se passer.

La présidente: Nous devrions la supprimer?

Le sénateur Cools: Oui, de toute évidence.

La présidente: Tout ce dont nous avons besoin pour ce faire, c'est qu'un sénateur dise non.

Le sénateur Cools: Ils agissent ainsi depuis de nombreuses années à ce que nous pouvons constater.

La présidente: De toute évidence, ils peuvent continuer encore un peu.

L'article 75 abroge une disposition conférant au gouverneur en conseil le pouvoir d'approuver la nomination à un poste comportant un traitement supérieur au plafond qu'il a fixé. Je crois qu'on en a discuté un peu hier soir.

Le sénateur Beaudoin: Le plafond de salaire était 99 000 $. Il s'agit d'un nouveau pouvoir.

Le sénateur Pearson: L'explication sous-jacente est logique selon moi. Lorsque ce plafond est apparu à l'origine dans la loi, il se rapportait à des salaires de 5 000 $ ou plus. La Loi sur le cinéma est une loi très ancienne.

Le sénateur Fraser: Le principe selon lequel, au-dessus d'un certain niveau, des représentants publics devraient approuver les dépenses de fonds publics est bon. Cette proposition n'est pas du tout controversable.

Le sénateur Pearson: Je répète simplement ce que j'ai entendu hier. Ça nous reviendra sous une autre forme.

La présidente: Si je me souviens bien de ce qui a été dit hier, ils proposaient la prorogation de cet article sous prétexte que, lorsque vous embauchez quelqu'un à ce niveau de salaire élevé, il

salary approval by the Governor in Council might take several months, by which time the person might have gone on to another job. I would suggest that the cure for it is for approval by the Governor in Council to take place much more quickly. There should still be, I believe, oversight by the Governor in Council of salaries over $99,000.

Senator Fraser: Perhaps they need to bump up the ceiling from $99,000 to $110,000 or something; otherwise, hypothetically, you could have people earning $1 million a year without cabinet knowing it.

Senator Pearson: No. They said two things that are important to remember. First, none of this is new money. There is no authority here to spend money that is outside of their existing appropriation. It is not an issue of this change giving them the capacity to do that. The second was the appointment of staff. They made two points.

Senator Andreychuk: They are bound by other rules.

Senator Pearson: Yes, they are bound by Treasury Board rules, so they cannot spend more than a certain amount anyway. However, this practice is already taking place. There have only been two cases in the last 10 years where this would have been relevant.

Senator Cools: Cabinet should supervise more, not less. I think we should take it out. If you have ever worked on those tribunals, believe you me —

Senator Fraser: There should be nothing about money in a general, miscellaneous, non-controversial bill.

The Chairman: That is right, and anything that reduces parliamentary oversight on things is not non-controversial, just as a general rule of thumb.

Senator Cools: Senator Pearson is right. It is not an authority for spending here. It is a personnel-management issue. It seems to me that we should be very careful about removing any responsibility of the Governor in Council to supervise government.

The Chairman: Okay, so 75 is removed, but 76 is the same.

Senator Pearson: In this particular case, we got an extensive presentation on the reasons for these changes. We were at least an hour on this one.

Senator Fraser: Were you all satisfied with what you heard?

Senator Pearson: Yes.

Senator Fraser: Were you satisfied that public approval of spending was not being diminished?

Senator Pearson: Yes.

pourrait arriver que l'approbation par le gouverneur en conseil prenne plusieurs mois et que la personne n'occupe plus le poste à ce moment là. Je crois que la solution consisterait à faire en sorte que le gouverneur en conseil rende sa décision beaucoup plus rapidement. Le gouverneur en conseil, je crois, devrait continuer à surveiller les nominations à des postes dont le salaire dépasse 99 000 $.

Le sénateur Fraser: Peut-être devrait-on hausser le plafond de 99 000 $ à 110 000 $ environ; autrement, en théorie, certaines personnes pourraient toucher un million de dollars par an sans que le cabinet le sache.

Le sénateur Pearson: Non. On nous a dit qu'il convient de garder en mémoire deux choses importantes. Premièrement, il ne s'agit pas d'argent neuf. On ne confère pas de pouvoir de dépenser de l'argent en dehors du crédit existant. Ce n'est pas comme si ce changement leur conférait le pouvoir de faire cela. Le deuxième point concernait la nomination de personnel. C'était les deux arguments présentés.

Le sénateur Andreychuk: Ils sont soumis à d'autres règles.

Le sénateur Pearson: Oui, ils sont soumis aux règles du Conseil du Trésor, de sorte que leurs dépenses sont limitées à une certaine somme. Cependant, cette pratique a déjà cours depuis 10 ans et il n'y a eu que deux cas où cela aurait été pertinent.

Le sénateur Cools: Le cabinet devrait exercer plus de surveillance, pas moins. Je pense que nous devrions le retirer. Si vous avez déjà collaboré à l'un ou l'autre de ces tribunaux, croyez-moi...

Le sénateur Fraser: Il ne devrait y avoir aucune disposition financière dans un projet de loi général censé renfermer des modifications correctives non controversables.

La présidente: C'est juste, et toute chose qui rogne le droit de regard du Parlement n'est pas non controversable, règle générale.

Le sénateur Cools: Le sénateur Pearson a raison. En l'occurrence, il n'est pas question d'un pouvoir de dépenser. C'est une question de gestion du personnel. À mon avis, nous devrions être vigilants et nous garder de rogner la responsabilité du gouverneur en conseil de surveiller le gouvernement.

La présidente: D'accord. Nous supprimons 75, mais c'est la même chose pour 76.

Le sénateur Pearson: Dans ce cas particulier, nous avons eu un exposé exhaustif sur les raisons justifiant ces changements. Nous y avons consacré au moins une heure.

Le sénateur Fraser: Ce que vous avez entendu vous a-t-il satisfait?

Le sénateur Pearson: Oui.

Le sénateur Fraser: Êtes-vous convaincue que le pouvoir d'une instance publique d'approuver des dépenses n'est en rien diminué?

Le sénateur Pearson: Oui.

The Chairman: We are talking now of clauses 76 and 77, the Treasury Board approval. Senator Joyal, you were here for this discussion as well.

Senator Joyal: I was here for the previous one, too, and I share the opinion of my colleagues on the previous one.

Contrary to the previous one, which is a removal of the approval, this one means that they need to consult the Treasury Board. As such, there is maintenance of a link with the supervisory authority. Moreover, we were told that the Auditor General of Canada audits them. My feeling is that if they go beyond the advice they receive from Treasury Board there is a possibility that attention will be brought to bear on this issue.

The Chairman: There is a safeguard there?

Senator Joyal: Yes, there is still a safeguard in the system. It is not as if they would be removed completely, as in the previous one. I would be tempted to accept the proposal. The only proviso I make is that we have not heard formally from Treasury Board. We took their word when they said that Treasury Board approves of that suggestion. It is on the record, so we feel they were telling the truth.

The Chairman: I would assume so, so 76 and 77 are all right. Clause 78.

Senator Beaudoin: It is minor.

The Chairman: The first one is minor. I believe there was some concern about 21(1)(*j*).

Senator Pearson: I will try to explain what I heard, and others can add to it. Two important questions were raised by Senator Joyal and several others. One was the question about dictating the removal of someone. The way it was explained to us is that this is a question of responsibility. The employer is required to remove people when a certain excessive dose of radiation has been registered, and therefore it holds them responsible for that. It is not an infliction against the person's right to stay and get more radiation, so to speak. Just as people were being removed from New York last week, there are times when you must be removed from danger, whether you want to be or not. We felt satisfied that that was satisfactory.

Then the question was between those who have been exposed and those who may have been exposed. It was explained in a manner that I thought was quite good. He said that employees wear a dosimeter but that it may not register, say, the full measure of a beam of radiation that might have hit an employee's head. Therefore, the "may" is imposing once again on the authorities or management the necessity to remove when there has been some indication that an employee has been exposed to radiation. It is in the best interests, of course, of everyone that until it is determined, which is a fairly complex case, exactly how much radiation an

La présidente: Nous abordons maintenant les articles 76 et 77, soumis à l'approbation du Conseil du Trésor. Sénateur Joyal, vous étiez aussi présent lors de cette discussion.

Le sénateur Joyal: J'étais là pour la discussion concernant la disposition précédente également, et je partage à ce sujet l'opinion de mes collègues.

Contrairement au cas précédent, où l'on prévoit de se soustraire à l'approbation, dans ce cas-ci, les instances sont tenues de consulter le Conseil du Trésor. De cette façon, on maintient un lien avec le pouvoir de supervision. Qui plus est, on nous a dit que cela faisait l'objet d'une vérification de la part du vérificateur général du Canada. J'ai l'impression que si l'on outrepassait les directives du Conseil du Trésor, il est fort possible que cela attirerait l'attention.

La présidente: C'est donc une protection?

Le sénateur Joyal: Oui, il y a une protection dans le système. Ce n'est pas comme s'ils étaient complètement indépendants de toute autorité, comme dans le cas précédent. Je serais tenté d'accepter la proposition. La seule réserve que j'ai, c'est que nous n'avons pas entendu officiellement les représentants du Conseil du Trésor. Nous avons accepté la parole des témoins lorsqu'ils nous ont dit que le Conseil du Trésor approuvait cette suggestion. Cela figure au compte rendu, de sorte qu'il faut supposer qu'ils disaient vrai.

La présidente: Je le suppose aussi. Par conséquent, les dispositions 76 et 77 sont acceptables. Article 78.

Le sénateur Beaudoin: C'est mineur.

La présidente: Le premier cas est mineur. Je pense que nous avions des préoccupations au sujet de l'alinéa 21(1)*j*).

Le sénateur Pearson: Je vais essayer de vous expliquer ce que j'ai entendu, et d'autres pourront ajouter à mes propos. Le sénateur Joyal et plusieurs autres collègues ont soulevé deux questions importantes. La première portait sur le pouvoir de l'employeur de forcer l'évacuation de quelqu'un. D'après ce qu'on nous a expliqué, c'est une question de responsabilité. L'employeur est tenu d'évacuer le personnel lorsqu'une dose de rayonnement supérieur à la limite réglementaire a été enregistrée; c'est sa responsabilité. Ce n'est pas une violation du droit de la personne de rester au travail et d'encourir ainsi d'autres doses dangereuses, pour ainsi dire. Tout comme des gens ont été évacués à New York la semaine dernière, il y a des moments où il faut évacuer, que cela nous plaise ou non. Nous avons jugé cette explication satisfaisante.

Le problème se posait à l'égard de ceux qui avaient été exposés et de ceux qui risquaient d'avoir été exposés. On a bien expliqué cela à mon avis. Il semble que les employés portent un dosimètre qui peut ne pas avoir enregistré l'ampleur d'une dose de rayonnement susceptible d'avoir touché la tête d'un employé. Par conséquent, cette formule impose encore une fois aux autorités ou à la direction l'obligation d'évacuer lorsqu'on a une indication qu'un employé a été exposé à un rayonnement. Dans le meilleur intérêt de tous, évidemment, tant qu'on n'aura pas déterminé — ce qui est assez complexe —, quelle dose exacte de rayonnement

individual has received, that you remove them, and then they get permission to return when the issue has been determined.

Senator Cools: The authority in this clause is not seeking an authority to remove but rather to order a return to work. It is quite different from what you are describing, senator.

Senator Fraser: If we read down, it also allows the commission to dictate that a person be asked not to continue in his or her work.

Senator Cools: I am at clause 78(2). From where are you reading? There is not a 78(3). Perhaps I have the wrong one.

Senator Andreychuk: We had a very long and thorough discussion. Again, I would suggest that with respect to this kind of legislation the time between hearing witnesses and taking a decision should be of sufficient duration to distribute the record, so that we are not repeating ourselves.

The Chairman: We are caught in the position of me having not been here.

Senator Andreychuk: My concern is that the explanation in the proposals before us is that the authority to require such a person to leave work is found in regulation 16 of the Radiation Protection Regulations. I am concerned that if there was no radiation, or if it had been properly dealt with as per the required process, the authority could require that person to return to work. I know that Senator Joyal worried about the removal part of it, but let us talk about the part that I am concerned about, the returning to work. Here the authority would be authorizing someone to return to work, but what about the person who has a health problem and who believes that the testing and everything still gives them worry. Does he have to go back to work?

Unfortunately, we had a very long discussion but we were not quite on the same wavelength. As we were leaving the meeting, however, I had a discussion with the witnesses, and they made a point clear to me – a point that is not on the record here — and that was that the authorization to work is just that, an authorization that an individual is cleared to return to work; it does not mandate an individual to return into where there is radiation, et cetera. The authority for employment rests with the federal employment legislation. In other words, it is basically your employer saying you are cleared to work but they cannot force you to work. In yesterday's discussion, it appeared to say if the authority cleared you, you were forced to go back in there.

If that is not the case, and what was told to me on the way out is the correct interpretation, that it is the clearance to work, but it is the federal employment legislation that still gives you the right not to have to go back in and all of that legislation clicks in, then I

un employé a subie, il est préférable de procéder à l'évacuation. Par la suite, l'employé en question peut obtenir l'autorisation de retourner au travail une fois que les faits ont été établis.

Le sénateur Cools: En l'occurrence, cette instance ne réclame pas le pouvoir d'évacuer, mais plutôt d'ordonner un retour au travail. C'est bien différent de la réalité que vous décrivez, sénateur.

Le sénateur Fraser: Si vous lisez plus loin, on autorise la Commission à ordonner à quelqu'un d'interrompre son travail.

Le sénateur Cools: J'en suis au paragraphe 78(2). Où avez-vous pris ce passage? Il n'y a pas de paragraphe 78(3). J'ai peut-être la mauvaise version.

Le sénateur Andreychuk: Nous avons eu à ce sujet une discussion longue et détaillée. Encore une fois, je suggère que lorsque nous étudions une mesure de ce genre, le délai entre le moment où nous entendons les témoins et où nous sommes appelés à prendre une décision soit suffisamment long pour permettre de distribuer le compte rendu, pour que nous n'ayons pas à nous répéter.

La présidente: Je suis fautive car je n'étais pas là.

Le sénateur Andreychuk: Ce qui me chicote, c'est que d'après l'explication justifiant la proposition dont nous sommes saisis, le pouvoir habilitant l'employeur à exiger qu'une personne quitte le travail est fondé sur la règle 16 du Règlement sur la radioprotection. Ce qui m'inquiète, c'est que s'il n'y a pas eu de dose de rayonnement ou si le problème avait été réglé en vertu du processus requis, l'employeur pourrait, en vertu de ce pouvoir, exiger que cette personne retourne au travail. Je sais que le sénateur Joyal s'inquiétait de la partie concernant le retrait forcé, mais parlons plutôt de la partie qui m'inquiète moi, soit le retour au travail. En l'occurrence, la direction autoriserait un employé à rentrer au travail, mais qu'arriverait-il si celui-ci a des problèmes de santé et que les tests et tout le reste l'inquiètent toujours. Est-il tenu de rentrer au travail?

Malheureusement, nous avons eu une très longue discussion mais nous n'étions pas tout à fait sur la même longueur d'ondes. Au moment de partir, après la séance, j'ai eu un entretien avec les témoins, et ils m'ont précisé une chose — qui ne figure d'ailleurs pas au compte rendu —, soit que l'autorisation de rentrer au travail ne va pas plus loin que cela. Elle autorise simplement l'employé à rentrer au travail; elle ne le force aucunement à retourner sur les lieux où est survenu le rayonnement, et cetera. Le pouvoir lié à l'emploi découle de la législation fédérale en matière d'emploi. Autrement dit, l'employeur dit essentiellement que vous êtes autorisé à travailler, mais il ne peut vous forcer à le faire. Dans la discussion d'hier, on a semblé dire que si la direction autorisait un employé à travailler, ce dernier était obligé de rentrer.

Si ce n'est pas le cas et si ce qu'on m'a dit en sortant est la bonne interprétation, c'est uniquement une autorisation de travail. Cela dit, c'est la législation fédérale en matière d'emploi qui accorde à l'employé le droit de ne pas rentrer. Si cette législation

have no problem with this being dealt with here. Otherwise, I felt it was much more substantive.

I believe Senator Joyal had a concern, and I am not sure if the clarification I am trying to make here helps or not.

The Chairman: The witnesses are here. If honourable senators are agreed, we could call the witness back to the table to determine whether Senator Andreychuk's understanding is correct, or Senator Joyal's.

Senator Joyal: I think it is fair to give an opportunity to the witnesses who are here because it is a very important area. This matter involves health and rights. It is not just an administrative issue.

Mr. John Waddington, Director General, Environmental and Human Performance Assessment: Thank you for giving us the opportunity to correct a situation where we have obviously not fully understood the questions of the honourable senators, and I apologize for that. We were pleased to be able to provide you with the information that you need to make the decisions that you need to make.

I would like to confirm that the honourable senator's understanding of the situation is exactly correct, that the powers given to the CNSC by paragraphs 21(*j*) and to a designated officer in paragraph 37(2)(*h*) are those of authorization, not an order. The employee retains all the rights in labour legislation to refuse to go back to work should he or she not wish to — and that, of course, is a matter between the employer and employee. What it does is give the regulatory schema the process of ensuring that the appropriate safeguards have been built in to deal with whatever gave rise to this over-exposure, to ensure that all corrective actions are properly taken care of. The normal process of employee-employer relationships can continue when a full understanding of the situation is given to the employee — and that is part of the scheme — to ensure the employee has all the information that that employee needs to have in deciding for himself or herself whether he or she wishes to continue with this work. I trust that will clarify the issue.

Senator Fraser: I would like to say on the record, for the benefit of the witnesses, that it is extremely unusual for so many senators, as happened last night, not to be present at this committee. This committee's members are among the most assiduous on the Hill.

Senator Joyal: Are you looking at me?

Senator Fraser: I am looking at myself actually, but at all my colleagues. It was unusual.

Senator Cools: On that subject, chair, in the future, on our return from the summer, perhaps committees should not start to meet for two or three days. There was so much happening in the last two days, endless things, too much on the Order Paper in the Senate chamber. It was too much; we all had six or eight places we had to be yesterday.

The Chairman: We all had private member's bills.

intervient, alors je n'ai aucune objection à la formulation employée ici. Autrement, je trouverais la disposition beaucoup trop substantielle.

Je sais que le sénateur Joyal avait une préoccupation, et j'ignore si la précision que j'essaie d'apporter est utile ou non.

La présidente: Les témoins sont ici. Avec votre permission, nous pourrions rappeler le témoin compétent à la table pour déterminer si l'interprétation du sénateur Andreychuk ou du sénateur Joyal est exacte.

Le sénateur Joyal: Il serait bon de donner aux témoins l'occasion d'apporter cette précision étant donné que c'est une question très importante mettant en cause la santé et les droits. Ce n'est pas simplement une question administrative.

M. John Waddington, directeur général, Évaluation des facteurs environnementaux et humains: Je vous remercie de nous donner l'occasion de corriger le tir. Manifestement, nous n'avions pas bien compris les questions des honorables sénateurs, et je m'en excuse. Nous sommes heureux d'être en mesure de vous fournir l'information dont vous avez besoin pour prendre les décisions propres à votre mandat.

Je confirme que l'interprétation de l'honorable sénateur est exacte et que les pouvoirs conférés au CCSN aux termes de l'alinéa 21*j*) et à l'officier désigné à l'alinéa 37(2)*h*) sont des pouvoirs d'autorisation seulement. Ils ne constituent pas un ordre. L'employé conserve tous les droits prévus dans la législation du travail et peut refuser de rentrer au travail si tel est son désir. Bien entendu, c'est une question qui doit se régler entre l'employeur et l'employé. Dans ce cadre réglementaire, on s'assure ainsi d'avoir les protections nécessaires pour régler le problème qui a donné lieu à une exposition supérieure à la limite, et on veille à ce que toutes les mesures correctives soient dûment prises. Les rapports normaux employeur-employé se poursuivent une fois qu'on a expliqué à l'employé les tenants et les aboutissants de la situation comme c'est prévu dans le cadre réglementaire. De cette façon, on veut s'assurer que l'employé a toute l'information voulue pour décider par lui-même s'il souhaite retourner au travail. Cela devrait clarifier les choses.

Le sénateur Fraser: J'aimerais faire consigner officiellement au compte rendu, pour le bénéfice des témoins, qu'il est tout à fait inhabituel qu'un si grand nombre de sénateurs ne soient pas présents au comité, comme cela s'est produit hier soir. Les membres du comité sont parmi les plus assidus sur la Colline.

Le sénateur Joyal: Me visez-vous?

Le sénateur Fraser: C'est plutôt moi qui suis en cause, mais aussi d'autres de nos collègues. C'était inhabituel.

Le sénateur Cools: À cet égard, madame la présidente, il se rait peut-être préférable qu'à l'avenir, au retour des vacances d'été, les comités sénatoriaux attendent deux ou trois jours avant de se réunir. Il y a eu tellement de choses qui se sont passées depuis deux jours, l'ordre du jour du Sénat était beaucoup trop chargé. Nous avions une multitude de choses à faire. C'était beaucoup trop. Nous devions tous être présents à six ou huit endroits hier.

La présidente: Nous avions tous des projets de loi d'initiative parlementaire.

Senator Cools: We did not need to meet yesterday; the committee could have met one day later.

Senator Joyal: I have a question along the line of the information provided by the witnesses. To your knowledge, did it happen in the past that you have authorized an employee to go back and that person has contested the safety within the environment where she or he works and that you would have been involved in a dispute settlement between the employer and employee?

Mr. Waddington: I am not aware, senator, of a situation where that has occurred. This process has been in existence for some 25 years and I cannot speak for all 25, I regret, although I have been with the agency for 25 years, I must confess. I do not know of any such situation. I do not know whether Mr. Shaver is aware, but I am not aware of any such situation. The process that we go through, which I outlined yesterday and I should not repeat, is quite a comprehensive. In discussions with employees who find themselves in this situation, most of these issues are resolved. I cannot say there has never been a situation, however; I would need to go back through the files for quite a long way to be able to fully answer your question. I cannot recollect of one, however.

Senator Andreychuk: As I now understand the situation, an employee continues in the employment and if the individual refuses to go back to work he or she would be reassigned somewhere else. Have there been cases of that?

Mr. Waddington: Yes. That is in fact quite a common situation.

Senator Andreychuk: Does the employee retain other employment rights?

Mr. Waddington: Yes. That sort of situation does occur where an employee has either received an overdose or has received close to an overdose, the situation we were discussing yesterday, and in the resolution of that the employee opts not to go back to that particular work and is reassigned by the employer into other work that does not involve exposure to radiation. That has occurred, yes.

Senator Joyal: I feel that I express the views that might be shared by my colleagues, but it is such a sensitive issue. We have been spared a major catastrophe in Canada so far, but we do not know what the future may hold. I do not want to make hypothetical scenarios, but there is no question that we must be most careful when we deal with those issues because the outcomes can be serious.

Senator Pearson: My understanding is that these minor changes are actually making the employer more responsible and giving them clearer tools for these cases.

Is that right? Does it give them a consistent protocol?

Mr. Waddington: The amendment that is proposed is simply to ensure that the legislation is consistent with what we are doing and consistent with the regulations and therefore is precisely in

Le sénateur Cools: Il n'était pas nécessaire de se réunir hier; le comité aurait pu se rencontrer une journée plus tard.

Le sénateur Joyal: J'ai une question concernant l'information que nous ont fournie les témoins. À votre connaissance, est-il déjà arrivé qu'un employé autorisé à rentrer ait contesté la sécurité de son lieu de travail et que vous ayez été impliquée dans un différend employeur-employé qui aurait été résolu ultérieurement?

M. Waddington: J'ignore si une telle situation s'est déjà produite, sénateur. Ce processus existe depuis 25 ans environ, mais je ne suis pas au courant de tout ce qui s'est passé pendant ce laps de temps même si, je l'avoue, je travaille pour l'agence depuis 25 ans. Je ne suis pas au courant d'une telle situation. J'ignore si M. Shaver est au courant, mais pas moi. Comme je l'ai expliqué hier — et je m'excuse de me répéter —, le processus auquel nous sommes soumis est assez exhaustif. Nous réglons généralement la plupart des problèmes dans le cadre de discussions avec les employés qui se trouvent dans cette situation. Cela dit, je ne peux pas affirmer que cela ne se soit jamais produit. Il faudrait que je consulte les dossiers et que je remonte assez loin en arrière pour répondre adéquatement à votre question. Toutefois, je ne me souviens d'aucun incident.

Le sénateur Andreychuk: Si j'ai bien compris, l'employé continue de faire partie des effectifs et s'il refuse rentrer au travail, il sera affecté ailleurs. Y a-t-il eu des cas de ce genre?

M. Waddington: Oui. En fait, c'est une situation assez courante.

Le sénateur Andreychuk: L'employeur conserve-t-il d'autres droits en matière d'emploi?

M. Waddington: Oui. Ce genre de situation se produit lorsqu'un employé a subi soit une dose de rayonnement excessive ou une dose approchante. Nous en avons d'ailleurs parlé hier. Si l'employé en question décide de ne pas retourner dans ce service en particulier, il peut être réaffecté par l'employeur dans un service qui n'implique pas d'être exposé au rayonnement. Cela s'est déjà produit, oui.

Le sénateur Joyal: J'ai l'impression d'exprimer une opinion qui est partagée par mes collègues, mais elle concerne une question délicate. Jusqu'ici, le Canada n'a pas connu de catastrophe majeure, mais nous ignorons ce que l'avenir nous réserve. Je ne veux pas évoquer de scénarios hypothétiques, mais il ne fait aucun doute qu'il faut être plus vigilant dans ces domaines car les conséquences peuvent être sérieuses.

Le sénateur Pearson: D'après ce que j'ai compris, ces changements mineurs imposent davantage de responsabilités à l'employeur et lui donnent des outils mieux appropriés en pareil cas.

Est-ce exact? Fournit-on ainsi à l'employeur un protocole cohérent?

M. Waddington: L'amendement qui est proposé vise simplement à s'assurer que la législation est conforme à nos pratiques et à la réglementation. Par conséquent, elle correspond

line with the definitions of non-controversial that you raised earlier.

The Chairman: This one stays then? Are we agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Clause 79 corrects an error. Clause 80, on page 18 of the Library of Parliament document, from 80, 81, 82, 83 and 84 are all minor changes.

Clauses 85 to 99 are cross-references. That takes us to page 28. Senators can leap in here whenever they need to.

According to the Library of Parliament researcher, clause 105 at page 30 regarding the Railway Safety Act does not require a parliamentary review. The minister can appoint a committee, and he did so. There is an error in Library of Parliament document that you have before you. The proposed revision removes the review provisions of the act but it never did require a parliamentary review.

Senator Fraser: It is laid before Parliament.

The Chairman: Yes.

Senator Cools: In the interests of thoroughness, could someone tell us the section of the Railway Act that is being repealed. I am always dubious to repeal sections without knowing what they are.

Senator Fraser: Section 51. On page 31(*a*) of legislative document, or whatever you call it, the section being repealed is written out. That review was conducted, was it?

The Chairman: The review apparently was conducted. The minister did appoint a committee to conduct this review. The review was conducted. It was laid before Parliament.

Senator Fraser: No problem.

The Chairman: Clause 105 is all right.

Senator Fraser: Clause 106 is related to telecommunications apparatus. Is that like a faulty telephone or lines that fall down and burn a barn? If you are the farmer, it is a serious matter.

The Chairman: It certainly is. Clause 106 amends subsection 73(4) so that the authority to commence a prosecution would rest with the minister, rather than with the commission.

Senator Andreychuk: We did not deal with this at all.

Mr. Schmidt: Honourable senators, I cannot add much to the explanatory note on page 31(*a*). When part 4.1 was added, dealing with telecommunications apparatus, no amendment was made to the section that is the subject of the proposal. As a result, it left the authority to approve a prosecution with the CRTC, but the CRTC did not have jurisdiction over this new part. A corresponding amendment should have been there to ensure that the CRTC did not suddenly acquire prosecution veto powers or approval powers, if you want to call them that. The intention is to make an addition

précisément à la définition de questions non controversables que vous avez évoquée tout à l'heure.

La présidente: On conserve donc cette disposition? Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 79 corrige une erreur. L'article 80, à la page 18 du document de la Bibliothèque du Parlement, et les articles allant de 80 jusqu'à 84 concernent des changements mineurs.

Les articles 85 à 99 sont des renvois. Cela nous amène à la page 28. Vous pouvez intervenir quand vous le jugez bon.

D'après le recherchiste de la Bibliothèque du Parlement, l'article 105 concernant la Loi sur la sécurité ferroviaire, à la page 30, n'exige pas d'examen parlementaire. Le ministre peut nommer un comité, ce qu'il a fait. Il y a une erreur dans le document de la Bibliothèque du Parlement que vous avez devant vous. La révision proposée supprime les dispositions concernant l'examen de la loi, mais en fait cette mesure n'a jamais exigé un examen parlementaire.

Le sénateur Fraser: Il a été déposé au Parlement.

La présidente: Oui.

Le sénateur Cools: Par souci d'exactitude, quelqu'un pourrait-il nous dire quel article de la Loi sur la sécurité ferroviaire est abrogé. Je répugne toujours à abroger des articles sans en connaître la teneur.

Le sénateur Fraser: L'article 51. À la page 31(*a*) du document législatif, peu importe comment vous l'appelez, vous trouverez intégralement l'article abrogé. Cet examen a eu lieu, n'est-ce pas?

La présidente: Apparemment, l'examen a eu lieu. Le ministre a créé un comité en vue de le mener à bien. L'examen a bel et bien été effectué. Le rapport a été déposé au Parlement.

Le sénateur Fraser: Pas de problème.

La présidente: L'article 105 ne pose pas de problème.

Le sénateur Fraser: L'article 106 porte sur les appareils de télécommunication. Cela vise-t-il le cas de lignes téléphoniques ou de lignes qui tomberaient sur une étable, causant ainsi un incendie? Si vous êtes le fermier propriétaire de l'étable, c'est un problème sérieux.

La présidente: Sans aucun doute. L'article 106 modifie le paragraphe 73(4) pour que ce soit le ministre plutôt que le Conseil qui soit habilité à entamer des poursuites.

Le sénateur Andreychuk: Nous n'avons pas du tout parlé de cela.

M. Schmidt: Honorables sénateurs, je ne peux pas ajouter grand chose à la note explicative figurant à la page 31(*a*). Lorsqu'on a ajouté la section 4.1 portant sur les appareils de télécommunication, aucun amendement n'a été apporté à l'article faisant l'objet de la proposition. Par conséquent, le pouvoir d'approuver des poursuites est demeuré entre les mains du CRTC, mais le Conseil n'avait pas compétence sur cette partie de la loi. Il aurait fallu prévoir un amendement correspondant pour s'assurer que le CRTC n'acquière pas ainsi soudainement le droit

to this section, which should have been made when part 4.1 was added.

Senator Joyal: When was that added?

Mr. Schmidt: I do not know offhand.

The Chairman: I understand that it was in 1998.

Senator Joyal: Has there been, to your knowledge, any use of that section in the past? Has there been legal procedures involving the CRTC and its approval?

Mr. Schmidt: I have no information on whether the CRTC has ever even been asked to approve a prosecution under that provision. It was brought to our attention simply as an anomaly that ought to be corrected.

Senator Joyal: Would it be possible to get that answer?

Mr. Schmidt: I presume it would be possible to inquire of the CRTC. My only question is whether it would change your decision in any way to know whether such an instance did occur, or is this question really at the level of the structure of the act that does not depend on facts?

Senator Joyal: If litigation has been opened and is now pending with the approval of the CRTC, I would feel uneasy. If there has been no litigation, then I agree with the basic argument.

Mr. Schmidt: The requirement for approval is a punctual requirement. In other words, if it was done, it was done and it is finished. I quite doubt that there are any, but I do not know that. If there were any prosecution, my understanding legally would be that it does not matter that we now change the law because that action has been taken and is complete. It is finished.

Any new action would be done under the amended provision. There is no continuing approval. It is a one-time act. They either approve the commencement of the prosecution or not. Once it is done, it is finished, completed. Again, my encouragement is that you ask yourselves whether the factual things make any difference in this situation.

Senator Joyal: It does because, if the CRTC has refused its approval, it creates a different situation. I would prefer personally to have the information.

Mr. Schmidt: We can certainly attempt to obtain that.

The Chairman: On clause 106, we will not make any decision until we have received that information.

Senator Grafstein: In clause 108, there is a substantive difference between the French and I assume the English version. It is a matter of substance. The French version makes it clear that in order for judicial notice to be taken, it must be, in effect, certified by a person authorized by that nation, if I am reading the French correctly. Now, that is different. That then allows the courts to cross-examine. Someone comes in and certifies. The court or courts, whatever the proceedings, have an opportunity then to look at that because there is a certification. I am not clear as to whether

d'interdire des poursuites ou de les approuver, selon la perspective. L'objet de cette disposition est d'apporter à cet article un ajout qui aurait dû être inséré lorsque la partie 4.1 a été ajoutée.

Le sénateur Joyal: Quand cela a-t-il été ajouté?

M. Schmidt: Je ne m'en rappelle pas exactement.

La présidente: Je crois que c'était en 1998.

Le sénateur Joyal: Est-ce que cet article, à votre connaissance, a déjà été appliqué dans le passé. Y a-t-il eu des procédures judiciaires qui se rapportaient aussi au CRTC et à son approbation?

M. Schmidt: Je ne sais pas si le CRTC a jamais été appelé à approuver une poursuite fondée sur cet article. Le problème été porté à notre attention tout simplement comme une anomalie qu'il fallait corriger.

Le sénateur Joyal: Est-ce qu'il serait possible d'obtenir cette réponse?

M. Schmidt: Je suppose qu'on pourrait la demander au CRTC. J'aimerais savoir si cela influencerait votre décision qu'il y ait eu une telle occurrence, ou votre question ne concerne-t-elle que le niveau de structure de la loi et n'a rien à voir avec les faits?

Le sénateur Joyal: S'il y a eu des procédures qui ne sont pas réglées, au sujet de l'approbation du CRTC, je serais mal à l'aise. S'il n'y en a pas, je suis d'accord avec l'argument de fond.

M. Schmidt: La nécessité d'obtenir l'approbation est une exigence ponctuelle. Autrement dit, si cela a été fait, c'est réglé et terminé. Je doute fort qu'il y en ait eu, mais je ne sais pas à coup sûr. S'il y a eu des procédures, à ce que je comprends, sur le plan juridique, cela ne ferait rien que nous changions maintenant la loi parce que cette mesure est déjà prise et terminée. Le dossier est clos.

Toute autre procédure pourrait être entreprise en vertu de l'article modifié. Il n'y a pas d'approbation continue. C'est quelque chose de ponctuel. Soit qu'ils approuvent le lancement de la procédure ou non. Une fois que c'est fait, c'est terminé, c'est clos. Je le répète, je vous invite à vous demander si les faits font une différence dans cette situation.

Le sénateur Joyal: Oui, parce que si le CRTC a refusé son agrément, la situation est différente. Je préférais, personnellement, le savoir.

M. Schmidt: Nous pouvons certainement tenter de le savoir.

La présidente: Au sujet de l'article 106, nous ne prendrons pas de décision jusqu'à ce que nous ayons reçu cette information.

Le sénateur Grafstein: À l'article 108, il y a une différence importante entre le français et, je suppose, la version anglaise. C'est une question de substance. La version française dit clairement que pour que l'admission d'office se fasse, le texte doit, de fait, être certifié conforme par une personne autorisée par la Première nation, si je lis bien le français. Voilà autre chose! Cela signifie que les tribunaux peuvent procéder à un contre-interrogatoire. Quelqu'un vient et certifie que le texte est conforme. Le tribunal des tribunaux, quelle que soit la procédure,

that certification by an authorized person automatically then makes it judicial notice of law.

The Chairman: I understand from the explanatory notes on page 32(*a*) that that is already specified in subsection 10(6) of the act.The redundant words in section 10(6) are specified in 10(3).

Senator Grafstein: It is difficult to do that without looking at the statute itself.

Senator Beaudoin: The two things are different, there is no doubt. In French, it is much more demanding than the English text, but at the very end it states that article 10(8) sets aside those words.

Senator Grafstein: I come to the conclusion that maybe the English should conform to the French as opposed to the French conforming to the English. At the end of the day, remember that this is a very sensitive policy issue, and that is the nature of enactments by First Nations as a subordinate or parallel or commensurate authority. We have had a huge debate about that, as you recall, under the Nisga'a treaty, and in effect this is different under self-government. Parliament is still supreme. It has not resigned from its constitutional role; it has not abdicated its role. Here, without a lot of explanation, why do we have to take the English to conform to the French? The French, to my mind, leaves much more leeway in the hands of the court to determine the appropriate validity of judicial notice. I am not sure why one always has to conform French to English. Maybe the French, in this instance, is better. That is a judgment call.

The Chairman: I understand we have someone from the Department of Justice who can speak to this.

[*Translation*]

Mr. Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice: The proposed amendment would simply address a French language drafting convention. When something is mentioned in a provision such as the example given for subsection 10(3), it is not necessary to repeat the reference in subsequent sections. That seems fairly clear. However, I have noted that there appears to be some opposition to this amendment. It merely reflects a French language drafting convention. We could certainly withdraw the proposed amendment if there are objections, but in our opinion, because of convention, we are not obliged to reiterate some of the things mentioned in previous subsections. On reading the entire provision, it seems fairly clear that we are referring to the contents of subsection 10(3).

Senator Beaudoin: The French version is more demanding than the English version, but that is...

Senator Fraser: That is the way it is.

Senator Beaudoin: ... the case from the very beginning of the provision.

peut intervenir et s'intéresser à la question parce qu'il y a certification. Il n'est pas clair que cette certification d'un texte par une personne autorisée signifie qu'il est automatiquement admis d'office.

La présidente: À ce que je comprends des notes explicatives de la page 32(*a*), c'est déjà spécifié au paragraphe 10(6) de la loi. Les mots redondants au paragraphe 10(6) sont au paragraphe 10(3).

Le sénateur Grafstein: Il est difficile de le faire sans examiner le texte de loi lui-même.

Le sénateur Beaudoin: Ce sont deux choses différentes, cela ne fait pas de doute. En français, c'est beaucoup plus exigeant que dans le texte anglais, mais au bout du compte, on lit que le paragraphe 10(8) omet cette formulation.

Le sénateur Grafstein: J'en conclus que, peut-être, l'anglais devrait être conforme au français plutôt que le français conforme à l'anglais. Après tout, rappelez-vous que c'est un sujet très délicat, et c'est la nature même de la promulgation de loi par les Premières nations en tant qu'autorités subordonnées, parallèles ou égales. Nous avons eu un immense débat là-dessus, si vous vous en rappelez bien, dans le cadre du Traité nisga'a, et en fait, c'est différent quand il y a autonomie gouvernementale. Le Parlement a encore le pouvoir suprême. Il n'a pas renoncé à son rôle constitutionnel; il n'a pas abdiqué son rôle. Ici, sans avoir besoin de longues explications, pourquoi devons-nous faire que l'anglais soit conforme au français? Le français, à mon avis, donne beaucoup plus de marge de manoeuvre au tribunal pour déterminer la validité appropriée de la certification. Je ne vois pas pourquoi il faut toujours conformer le français à l'anglais. Peut-être le français, dans ce cas-ci, est-il mieux. Il faut en décider.

La présidente: Je crois savoir que nous avons ici quelqu'un du ministère de la Justice qui peut répondre à cette question.

[*Français*]

M. Luc Labelle, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la Justice du Canada: La modification est simplement une convention de rédaction française. Lorsqu'un élément est mentionné dans un article tel que dans l'exemple de l'article 10(3), il n'est pas nécessaire de toujours répéter dans les articles subséquents ce qui est mentionné dans l'article précédent. Cela semble assez clair. Je remarque toutefois qu'il semble y avoir ici une opposition à la modification. C'est une convention de rédaction française.Il est certain que nous pouvons la retirer s'il y a opposition, mais c'est, d'après nous, une convention de rédaction française par laquelle nous ne sommes pas obligés de répéter certains éléments mentionnés dans le même article dans les paragraphes précédents. Cela me semble assez clair, à la lecture de tout l'article, que nous référons à ce qui est dit dans l'article 10(3).

Le sénateur Beaudoin: Votre texte français exige plus que le texte anglais, mais c'est comme ça...

Le sénateur Fraser: C'est déjà fait.

Le sénateur Beaudoin: ... dès le début de l'article.

Mr. Labelle: Correct.

Senator Beaudoin: What do you plan to do about it? From the outset, the French version is more demanding. Am I right?

Mr. Labelle: Yes.

Senator Beaudoin: And it is correct?

Mr. Labelle: Yes.

[*English*]

Senator Joyal: Can we have the text of the article?

The Chairman: The text of the article?

Senator Joyal: The opening article.

[*Translation*]

Mr. Labelle: I do not have the complete text of this provision handy, but I can obtain a copy of it for you.

[*English*]

Senator Fraser: Perhaps while waiting for information from the CRTC, we could also have made available to the committee the actual text of the full article.

[*Translation*]

If indeed it is already clear in both versions, then we do not need to repeat it in French. However, if both versions do not jibe —

Senator Beaudoin: That is your explanation?

Mr. Labelle: Yes.

[*English*]

Senator Grafstein: There are different evidentiary principles. As I read the text, it is different.

Senator Andreychuk: You are saying one is an error, but what was the legislative intent, the discretions in the French or the more limited in the English?

Senator Grafstein: It is not for us to say.

Senator Andreychuk: That is why I am asking if it should be here when there is a policy issue. Did they intend more discretion or did they not? I do not think we can second-guess the legislators. Therefore, it is not a consequential error or amendment, et cetera. It is again in what you said was a testy area, if I understand your argument.

Senator Fraser: Clause 10(3) already requires a copy of the law certified by that person to be a true copy.

Senator Joyal: There is a legal nuance because it says that there is a common text that groups the legislation, but there is one copy that is certified, and it does not say that it is the original of the certified copy.

Senator Grafstein: Exactly.

Senator Joyal: There is a nuance between the two. In one case, it is a common ledger, if you want.

M. Labelle: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Qu'est-ce que vous faites avec cela? Dès le début de l'article, le français exige davantage. Est-ce exact?

M. Labelle: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Et c'est une bonne chose?

M. Labelle: Oui.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Pouvons-nous avoir le texte de l'article?

La présidente: Le texte de l'article?

Le sénateur Joyal: Du premier article.

[*Texte*]

M. Labelle: Je n'ai pas avec moi le texte complet de l'article, mais je peux l'obtenir.

[*Traduction*]

Le sénateur Fraser: Pendant que nous attendions de l'information du CRTC, nous aurions peut-être pu mettre à la disposition du comité le texte de tout l'article.

[*Français*]

Si c'est vrai que c'est déjà établi dans les deux langues, nous n'avons pas besoin de le répéter en français. Mais si le traitement n'est pas égal dans les deux langues...

Le sénateur Beaudoin: C'est votre explication?

M. Labelle: Oui.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Le principe de la preuve est différent. Tel que j'interprète le texte, il est différent.

Le sénateur Andreychuk: Vous dites qu'un était une erreur, mais lequel correspond à l'esprit du législateur, la discrétion de la version française et le pouvoir plus limité de la version anglaise?

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas à nous d'en juger.

Le sénateur Andreychuk: C'est pourquoi je demande à savoir s'il faut nous en saisir puisqu'il s'agit d'une question d'orientation. Le législateur projetait-il de donner plus de discrétion ou le contraire? Je ne crois pas que nous puissions deviner ses intentions. Il ne s'agit donc pas d'une erreur ou d'une modification corrélative et ainsi de suite. Cela tombe à nouveau dans ce que vous qualifiez de zone grise, si j'ai bien compris votre argument.

Le sénateur Fraser: La disposition 10(3) du projet de loi exige déjà que copie de la loi soit attestée par cette personne pour être réputée «copie certifiée conforme».

Le sénateur Joyal: Il y a une nuance sur le plan juridique, car on peut lire qu'il existe un recueil commun qui regroupant toutes les dispositions législatives, dont une copie certifiée conforme, mais rien ne dit que c'est l'original de la copie certifiée.

Le sénateur Grafstein: Justement.

Le sénateur Joyal: Il existe une nuance entre les deux. Dans un cas, c'est un peu comme un registre commun, si vous préférez.

Senator Grafstein: You do not have to look behind that paper.

Senator Joyal: But there is another one that is certified.

Senator Moore: Which one?

Senator Joyal: Exactly. That is in the French.

The Chairman: Were you recommending that we remove this one, or do we ask for clarification?

Senator Joyal: I would remove it.

The Chairman: Clause 108 is out. Clause 109 is a minor change. With respect to clause 110 and the Yukon Quartz Mining Act, was there any evidence about this yesterday?

Senator Beaudoin: No. We did not find any gold.

The Chairman: Senators, what is your wish?

Mr. Schmidt, could you help us with this one?

Mr. Schmidt: Some history would be useful here. We tried to give it in a brief way in the comments. Essentially, before the statutory revision, the revised statutes of Canada of 1985, the reference in the act was to conforming with or complying with the preceding provisions, which meant everything that came before section 43 at the time. Then, in the revision, for some reason it was changed to a reference to sections 39 to 42, but there were obligations prior to section 39, earlier in that part, that were relevant. Therefore, this change made in the revision seemed to be an error. At the time, there had been no parts in the act at all. Subsequently, the act was divided into parts. Part I essentially deals with registration of claims, which is why we had suggested that be the wording — conformity with the part that deals with procedures relevant to staking claims, regarding claims, that sort of thing.

This is intended to address an error that slipped in during the revision and to restore a situation where the application of this section is to any failure to comply with the provisions that deal with recording or registering a claim.

The Chairman: Thank you. Are there any questions, senators? Then that one is okay.

Sections 111, 112, 113, 114 and 115 are all repealing the Fisheries Prices Support Act.

Senator Fraser: I do not know much about fisheries prices support. Is the board something that is already not functioning? Is it just an empty legal shell?

Mr. Schmidt: That is our information. It has not performed any function for many years.

Senator Grafstein: Again, this appears to me to be beyond the ambit of this act. This is not a conflict between pieces of legislation; this is the government deciding that there is an outstanding piece of legislation that requires appeal. That may be controversial publicly. I am not from the Maritimes, but anything dealing with fisheries I know is a flash point amongst our colleagues from any of the Maritime provinces. I am not sure that we should be even taking evidence on appealing the Fisheries

Le sénateur Grafstein: Vous n'avez pas à aller plus loin.

Le sénateur Joyal: Toutefois, il existe une autre copie qui est certifiée conforme.

Le sénateur Moore: Laquelle?

Le sénateur Joyal: Justement. C'est dans la version française.

La présidente: Recommandez-vous que cette proposition soit retranchée ou exigeons-nous des éclaircissements?

Le sénateur Joyal: Je retirerais la proposition.

La présidente: L'article 108 du projet de loi est retiré. L'article 109 représente un changement mineur. En ce qui concerne l'article 110 et la Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon, y a-t-il eu témoignage à ce sujet hier?

Le sénateur Beaudoin: Non. Nous n'avons pas trouvé d'or.

La présidente: Chers collègues, que souhaitez-vous faire?

Monsieur Schmidt, pourriez-vous nous aider?

M. Schmidt: Il serait utile de faire une brève historique. Nous avons essayé de le faire brièvement dans les notes. Essentiellement, avant la révision réglementaire des lois du Canada de 1985, la loi prévoyait le respect des dispositions qui précédaient, soit à l'époque tout ce qui précédait l'article 43. Puis, lors de la révision, pour une raison quelconque, il n'était question que des articles 39 à 42. Or, il y avait, dans les articles de cette partie précédant l'article 39, des obligations auxquelles il fallait se conformer. Par conséquent, le changement effectué lors de la révision semblait être une erreur. À ce moment-là, la loi n'était pas divisée en parties comme elle l'est aujourd'hui. La partie 1 porte essentiellement sur l'enregistrement des claims, ce qui explique pourquoi nous avions proposé le libellé à l'étude — conformité avec la partie qui porte sur la façon de jalonner un claim, des claims, de ce genre de chose.

La proposition vise à corriger une erreur qui s'est insérée durant la révision et de rétablir que l'article s'applique à tous les cas de non-conformité aux dispositions relatives à l'enregistrement d'un claim.

La présidente: Je vous remercie. Y a-t-il d'autres questions, chers collègues? Donc, cette disposition ne pose pas problème.

Les articles 111, 112, 113, 114 et 115 visent tous à abroger la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche.

Le sénateur Fraser: Je ne m'y connais pas beaucoup dans le soutien des prix des produits de la pêche. L'office n'est-il déjà plus opérationnel? S'agit-il simplement d'une coquille vide, sur le plan juridique?

M. Schmidt: C'est l'information que nous avons reçue. Il n'a rien fait depuis de nombreuses années.

Le sénateur Grafstein: À nouveau, cela me semble aller au-delà de la portée de cette loi. Il ne s'agit pas d'un conflit entre deux textes de loi; c'est le gouvernement qui décide qu'il faut abroger +une loi. Cela prête à controverse. Je ne viens pas des Maritimes, mais tout ce qui touche aux pêches, je le sais, suscite immédiatement une très vive curiosité chez nos collègues des provinces maritimes. Je ne suis pas sûr que nous devrions même entendre des témoignages au sujet de l'abrogation de la Loi sur le

Prices Support Act. Frankly, I do not care what the Department of Justice says, this is a substantive area. It was substantive going in; it is equally substantive going out, if that is the case. If the minister wishes to do this it is fine, I do not quarrel with that, but I do not think it has a place in principle in this legislation.

The Chairman: The purpose of this legislation is to repeal certain provisions that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect, so we need information before us as to whether they have expired, lapsed or ceased to have effect.

Senator Grafstein: It is a weird way to deal with a sunset clause.

Senator Beaudoin: My only concern would be the acquired rights because if you — et si vous abrogez une loi — you may have some problem with accorded rights, for example. Is this of no concern to you?

[*Translation*]

Mr. Labelle: Clauses 112 and beyond propose transitional provisions having to do with the rights of individuals appearing before the board.

[*English*]

Senator Beaudoin: They remain? All the accorded rights will continue.

[*Translation*]

Mr. Labelle: Yes, they will be continued.

Senator Beaudoin: They will not be set aside.

Mr. Labelle: No. They will be continued. These are transitional provisions.

[*English*]

Senator Beaudoin: Okay. I have no concern.

Senator Grafstein: I apologize. This was a malfeasance on my part since I raised this. I really was looking at something else when we dealt with section 111 and 112, but my point would be more taken starting there than here, to ask if this is the appropriate place to deal with the repeal of a statute.

As I understand it, and I appreciate what the witness has said, what they have done is they are repealing an act and then they are sensitive that there might be some ongoing responsibilities and, therefore, they are trying to preserve those rights. The issue is whether the repeal of a piece of legislation is the appropriate place for this particular act. This is more than just cleanup or conflict or so on, and I take what the witness says in effect. It is not operational and so on, and now they want to clear it out. I have no problem with that as a question of modernization and cleansing of the public statutes.

However, I am not sure that the terms of reference of this bill fit into that. It seems to me to be beyond the four corners of the stated position, which is that it appears to be controversial and non-partisan. I think the other fundamental issue is that, if it appears to be insignificant, as opposed to non-controversial, I have no problem with that, but this might be something of significance. To wash it through this way is a good way to clean house if you

soutien des prix des produits de la pêche. À vrai dire, quoi qu'en dise le ministère de la Justice, il s'agit d'une question de fond. C'était une question de fond au départ et elle le demeure jusqu'à la fin. Si le ministre souhaite l'abroger, je ne trouve rien à y redire, mais je ne crois pas que la place de cette proposition soit dans la loi corrective.

La présidente: La loi corrective à l'étude a pour raison d'être d'abroger certaines dispositions qui sont échues ou caduques ou qui ont cessé d'avoir effet. Nous avons donc besoin de renseignements nous précisant si elles sont échues, caduques ou si elles ont cessé d'avoir effet.

Le sénateur Grafstein: Voilà une étrange façon de traiter une disposition de temporisation.

Le sénateur Beaudoin: Ma seule crainte serait les droits acquis parce que, si vous abrogez une loi, les droits consentis pourraient vous poser problème, par exemple. Cela ne vous préoccupe-t-il pas?

[*Français*]

M. Labelle: Nous avons à l'article 112 et aux suivants des dispositions transitoires qui tiennent compte des droits des personnes qui sont devant la commission.

[*Traduction*]

Le sénateur Beaudoin: Ils sont maintenus? Tous les droits consentis seront maintenus?

[*Français*]

M. Labelle: Oui, tout procès va continuer.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas écarté?

M. Labelle: Non, cela continue, c'est transitoire.

[*Traduction*]

Le sénateur Beaudoin: D'accord. Je n'ai donc plus rien à dire.

Le sénateur Grafstein: Je suis désolé. C'est ma faute, puisque c'est moi qui ai soulevé le point. Ce n'est pas vraiment sur ce point que je bloquais quand nous avons parlé des articles 111 et 112, mais il valait mieux en parler au début, demander si cette loi est vraiment le moyen qui convient pour abroger une loi.

Tel que je comprends la situation et je sais gré au témoin de ce qu'il a dit, ils abrogent une loi, mais ils veulent faire en sorte de ne pas éteindre des droits ou des responsabilités et ils tentent donc de les préserver. Le point est de savoir si l'abrogation d'une loi peut se faire dans la loi corrective envisagée. On demande beaucoup plus que de simplement mettre de l'ordre ou éliminer une contradiction. En disant cela, je tiens compte de ce qu'a dit le témoin. La loi n'est plus appliquée et ainsi de suite, et on souhaite maintenant s'en débarrasser. Cela ne me pose pas de problème.

Toutefois, je ne suis pas sûr que la loi à l'étude confère ce pouvoir. Il me semble que l'abrogation va au-delà de la position énoncée, soit qu'il ne doit pas y avoir de controverse et qu'il faut que la mesure envisagée soit non sectaire. L'autre enjeu fondamental, c'est que si la proposition semble insignifiante par opposition à non controversable, cela ne me pose pas de problème, mais dans le cas présent, elle pourrait avoir de

want to avoid public debate, frankly. I do not quarrel with that but I do not think this is the appropriate place to do that.

The Chairman: I would point out to honourable senators that in all the miscellaneous statutes, previous ones that have come before this committee, there have always been cleanup repeals in them.

Senator Joyal: The title, the Fisheries Price Support Act, is repealed. This is an important decision in principle. It is the issue of marketing. It is essentially a marketing board, like milk, wheat and agricultural products that we have in Canada. It might be a wise policy decision for the activities of the fisheries sector, but to do this without being informed of why at this stage it is a wise element of policy to do — I do not feel I have enough information to say it is just abrogating and it is abrogated, it cleans the deck. It might be a wise decision to take, but frankly I do not have the arguments before me today to say this is a decision I can take immediately. If someone said that this board was created in that year because there was a problem with this and the problem has been solved and it has been dealt with in other places, then I would understand the reasoning. However, to just erase it by a stroke of a pen, I do not feel I have enough argument to make a decision on this today.

Mr. Schmidt: I was wondering whether the committee might be open to a submission in writing. Since you are waiting for certain other submissions from us, we could invite the people who were interested in having the repeal of this act present some written explanation. Would that be of interest to the committee?

The Chairman: Yes. The process after today is that we will agree on having our staff write their report, then we will meet again to consider the report, so we will have another look at these. We will put clauses 111 to 115 on hold, as well, until we have heard more. At that point, when we are considering the report, we will consider those first.

Is that agreeable to senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Have you enough information now to write a report?

Senator Cools: The document that we have all been working with is laid out in three parts — explanatory notes, background and program criteria. Then there is a section called procedure.

As stated, this document was tabled — though it should say "introduced" — in the House of Commons by the Minister of Justice. The last paragraph states that the miscellaneous statute law amendment bill is prepared based on the two committee reports and containing only those proposals that were approved by both committees. It also says that passage has always been speedy given the usual understanding that the bill will receive three readings in each house without debate.

l'importance. De l'abroger ainsi est une bonne façon de mettre de l'ordre si on veut éviter un débat public, pour parler franchement. Je n'y suis pas opposé, mais je ne crois pas que cela devrait se faire de cette façon.

La présidente: J'aimerais souligner à mes collègues que, dans toutes les lois correctives, celles qui ont déjà été soumises au comité, on trouvait constamment des propositions d'abrogation visant à mettre de l'ordre dans les lois.

Le sénateur Joyal: Le titre, soit la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, est abrogé. Il s'agit là en principe d'une importante décision. C'est toute la question de la mise en marché qui est en jeu. Il s'agit essentiellement d'un office de commercialisation, comme celui du lait, du blé et des produits agricoles que nous avons au Canada. La décision d'abroger la loi est peut-être sage dans le secteur des pêches, mais le faire sans connaître la raison pour laquelle on le fait à ce stade-ci — je ne crois pas avoir suffisamment d'information pour dire qu'il s'agit simplement d'abroger, que le titre est abrogé et que tout va bien. La décision de le faire est peut-être sage, mais à vrai dire on ne m'a pas présenté d'arguments m'expliquant pourquoi il faut prendre la décision à ce moment-ci. Si l'on disait que cet office a été créé cette année-là parce qu'il y avait alors un problème sur tel plan, que le problème a été réglé, je comprendrais alors le raisonnement. Toutefois, je ne crois pas avoir suffisamment de d'information justifiant la décision d'abroger tout de suite la loi sans débat.

M. Schmidt: Je me demandais si le comité accepterait quelque chose pas écrit. Comme vous attendez certains autres documents de notre part, nous pourrions inviter les gens qui sont en faveur de l'abrogation de cette loi de s'expliquer par écrit. Cela intéresse les membres du comité?

La présidente: Oui. Voici comment nous procéderons après aujourd'hui: nous nous entendrons pour que le personnel rédige le rapport et nous nous réunirons de nouveau pour l'examiner et par conséquent, ces articles. Nous allons mettre aussi de côté les articles 111 à 115 en attendant d'en savoir davantage. Lorsque nous examinerons le rapport, nous nous pencherons tout d'abord sur ces articles.

Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Avez-vous suffisamment d'informations pour rédiger un rapport?

Le sénateur Cools: Le document sur lequel nous travaillons tous comporte trois parties — notes explicatives, historique et critères. Il y a ensuite une partie appelée procédure.

Comme cela a été dit, le document a été déposé — quoi qu'on doive dire «présenté» — à la Chambre des communes par le ministre de la Justice. On lit au dernier paragraphe que les rapports des comités donnent lieu à un projet de loi corrective où ne figurent que les propositions approuvées par ceux-ci. On y lit également qu'il est d'usage que le projet franchisse sans débat ni délai les étapes des trois lectures dans chaque chambre.

Where is that understanding? How can such an understanding exist in law?

The Chairman: I do not know how such an understanding can exist in law.

Senator Cools: You read the most incredible things in these documents. Whose understanding is this? These gentlemen prepared this document. Where did that come from?

Mr. Schmidt: That very same statement has been contained in a number of miscellaneous statute law amendment proposals over the years.

Senator Cools: Maybe we should take it out.

Mr. Schmidt: It is really intended only to reflect the special process that this bill follows in that there is a specific kind of pre-study. This is the other side of the coin of having that pre-study. This has been Parliament's own understanding over the years, but it is not a requirement obviously and we are not trying to suggest that.

The Chairman: That may have been the usual process. I would expect that when something like this comes up in the Senate chamber any senator at any time can rise.

Senator Cools: I hope there will be some very serious debate, of course. If the department has been adding that statement routinely, perhaps they can routinely take it out.

The Chairman: As we discuss the possibility of removing this last series of clauses, we must also come back to certain other clauses, including at least clauses 2, 62, 84, 99, 100 and 103. I sincerely hope the witnesses can satisfy our questions.

Senator Grafstein: On a question of policy, our discussion indicates that senators are looking at all pieces of legislation much more carefully. We cannot catch everything obviously, but there is a great desire on all sides of the Senate to look at issues more carefully and to be more sensitive to our responsibilities.

It still strikes me that we should consider, perhaps in our report, how this process takes place and whether much of this material can be cleansed even before a pre-study of this nature. This process is really a pre-study of a draft proposal of a bill. Again, from a non-controversial standpoint, I have no problem with that. It is a way of cleansing and dealing with these errors. However, if there is any indication of policy or substance, then it should be dealt with in a different way.

I cannot for the moment suggest what it is, but that means that the Department of Justice must be much more careful about that. Unfortunately, if Justice cannot deal with it our staff must spend more time. I do not think it should be required but staff time is needed to get a better focus. I am not being critical of anyone. The process is what it is. Everyone has been through the process. Enough concern has been articulated by all members here that

Où cet usage est-il consigné? Comment un tel usage peut-il exister de par la loi?

La présidente: Je ne sais pas.

Le sénateur Cools: Vous lisez les choses les plus incroyables dans ces documents. De quel usage s'agit-il? Ces messieurs ont préparé ce document. D'où cela vient-il?

M. Schmidt: Cette même déclaration figure dans un certain nombre de lois correctives depuis des années.

Le sénateur Cools: Peut-être devrait-on la supprimer.

M. Schmidt: Elle ne vise vraiment qu'à refléter le processus spécial que ce projet de loi suit en ce sens qu'il y a un genre d'étude préalable. C'est l'autre côté de la médaille de cette étude préalable. C'est l'usage de ce Parlement depuis des années, mais ce n'est de toute évidence pas une exigence et ce n'est pas ce que nous essayons de laisser entendre.

La présidente: Il s'est peut-être agi du processus habituel. Je m'attendrais que, lorsque quelque chose comme cela surgit au Sénat, n'importe quel sénateur à n'importe quel moment peut intervenir à cet égard.

Le sénateur Cools: J'espère qu'on en discutera très sérieusement, bien entendu. Si le ministère a ajouté cette déclaration systématiquement, peut-être peut-il l'enlever systématiquement.

La présidente: Au moment où nous discuterons de la possibilité d'éliminer cette dernière série d'articles, nous devons aussi revenir à certains autres articles, y compris aux articles 2, 62, 84, 99, 100 et 103 à tout le moins. J'espère sincèrement que les témoins peuvent nous répondre.

Le sénateur Grafstein: Lorsqu'il s'agit d'une question d'administration, notre discussion indique que les sénateurs examinent beaucoup plus attentive toutes les mesures législatives de façon beaucoup plus approfondie. Il est évident que nous ne pouvons tout repérer, mais le désir est grand de tous les côtés du Sénat d'examiner les questions plus attentivement et d'être plus attentifs à nos responsabilités.

Cela me frappe encore que nous devrions, peut-être dans notre rapport, nous pencher sur ce processus afin de voir si ce matériel peut être élagué même avant une étude préalable de cette nature. Ce processus est vraiment une étude préalable d'une ébauche d'avant-projet de loi. Je le répète, d'un point de vue non controversable, je n'y vois aucun problème. C'est une façon d'élaguer et de corriger ces erreurs. Cependant, si les propositions semblent être des modifications de fond ou des questions administratives, il faudrait alors procéder différemment.

Je ne peux pour l'instant insinuer de quoi il s'agit, mais cela veut dire que le ministère de la Justice doit être beaucoup plus prudent à cet égard. Malheureusement, si le ministère de la Justice ne peut s'en occuper, notre personnel doit consacrer davantage de temps. Je ne pense pas que cela devrait être nécessaire, mais le personnel doit y consacrer du temps afin de mieux cibler la chose. Je ne critique personne. Le processus est ce qu'il est. Tout le

perhaps the process itself should be examined. I leave that to you, Madam Chairman. That might be a recommendation in the report.

The Chairman: Thank you, Senator Grafstein. I understand the staff has spent quite a bit of time on it this summer.

Senator Cools: I think Senator Grafstein is saying that our report should contain a sentence on two on the fact that the process itself should be reviewed. The literature suggests it started in 1975 and, now, 25 years later, it is time we looked at it.

The Chairman: Thank you, Senator Cools, for hammering home Senator Grafstein's point.

The committee adjourned.

monde en a fait l'expérience. Suffisamment de préoccupations ayant été soulevées par tous les membres ici, il faudrait peut-être réexaminer le processus. Je m'en remets à vous, madame la présidente. Cela pourrait faire l'objet d'une recommandation dans le rapport.

La présidente: Merci, sénateur Grafstein. Je crois comprendre que le personnel a consacré énormément de temps à ce dossier cet été.

Le sénateur Cools: Je crois que le sénateur Grafstein dit que notre rapport devrait contenir une phrase ou deux pour dire que le processus devrait être réexaminé. Le texte laisse entendre que la mise en oeuvre du programme remonte à 1975 et, 25 ans plus tard, il est temps que nous le réexaminions.

La présidente: Merci, sénateur Cools, d'avoir insisté sur le point soulevé par le sénateur Grafstein.

La séance est levée.

From the Department of Canadian Heritage:

Meena Ballantyne, Director General, Portfolio Affairs Office;

Glen Mostowich, Senior Portfolio, Analyst, Portfolio Affairs Office;

Éloise Arbour, Counsel, Legal Services.

From the National Film Board of Canada (NFB):

Guy Gauthier, Director, Human Resources.

From the National Capital Commission (NCC):

Karen McNeil, Legal Counsel.

Thursday, September 20, 2001

From the Department of Justice:

Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislation Section;

Ed Schmidt, Legislative Counsel, Legislation Section.

From the Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC):

John Waddington, Director General, Environmental and Human Performance Assessment.

Bernie Shaffer, Senior Counsel.

From the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA):

Suzanne Pelham Belliveau, Legal Counsel.

Du ministère du Patrimoine canadien:

Meena Ballantyne, directrice général, Bureau des Affaires du Portefeuille;

Glen Mostowich, analyste principal du portefeuille, Bureau des Affaires du Portefeuille;

Éloise Arbour, avocate, Services juridiques.

De l'Office national du film du Canada:

Guy Gauthier, directeur, Ressources humaines.

De la Commission de la capitale nationale:

Karen McNeil, conseillère juridique.

Le jeudi 20 septembre 2001

Du ministère de la Justice:

Luc Labelle, conseiller législatif, Section de la législation;

Ed Schmidt, conseiller législatif, Section de la législation.

De la Commission canadienne de sureté nucléaire:

John Waddington, directeur général de l'évaluation des facteurs environnementaux et humains;

Bernie Shaffer, avocat-conseil des Services juridiques.

De l'Agence de promotion économique du Canada atlantique:

Suzanne Pelham Belliveau, conseillère juridique.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid Post payé
Lettermail Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, September 19, 2001

From the Department of Justice:

Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislation Section;

Ed Schmidt, Legislative Counsel, Legislation Section.

From the Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC):

Denys Vermette, Vice-President, Corporate Services;

John Waddington, Director General, Environmental and Human Performance Assessment;

Bernie Shaffer, Senior Counsel.

From the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA):

Suzanne Pelham Belliveau, Legal Counsel.

From Industry Canada:

Jeff Watters, Senior Program Officer, Program Development Directorate;

Bruce Lyng, Senior Program Officer, Gas, Program Development Directorate.

(Continued on previous page)

Le mercredi 19 septembre 2001

Du ministère de la Justice:

Luc Labelle, conseiller législatif, Section de la législation;

Ed Schmidt, conseiller législatif, Section de la législation.

De la Commission canadienne de sûreté nucléaire:

Denys Vermette, vice-président, Direction des services de gestion;

John Waddington, directeur général de l'évaluation des facteurs environnementaux et humains;

Bernie Shaffer, avocat-conseil des Services juridiques.

De l'Agence de promotion économique du Canada atlantique:

Suzanne Pelham Belliveau, conseillère juridique.

D'Industrie Canada:

Jeff Watters, agent principal de programme, Direction des programmes de développement;

Bruce Lyng, agent principal de programme, gaz, Direction des programmes de développement.

(Suite à la page précédente)

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
YC 24
-L32

Government Publications



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, September 27, 2001
Wednesday, October 3, 2001
Thursday, October 4, 2001

Issue No. 11

First, second and third meetings on:
Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts

APPEARING:
The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

WITNESSES:
(*See back cover*)

38287-38300-38306

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 27 septembre 2001
Le mercredi 3 octobre 2001
Le jeudi 4 octobre 2001

Fascicule nº 11

Première, deuxième et troisième réunions concernant:
Le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence

COMPARAÎT:
L'honorable Anne McLellan, c.p., députée,
ministre de la Justice et
procureure générale du Canada

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

LIBRARY
NOV 16 2001
University of Toronto

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Buchanan, P.C.
* Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson
Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Buchanan, c.p.
* Carstairs, c.p.,
(ou Robichaud, c.p.)
Cools
Fraser
Grafstein
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Moore
Nolin
Pearson
Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing.
Public Works and Government Services Canada. Ottawa. Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Ottawa. Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Senate Journals* of September 25, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Pearson, seconded by the Honourable Senator Poy, for the second reading of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Bryden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du 25 septembre 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Pearson, appuyée par l'honorable sénateur Poy, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyée par l'honorable sénateur Bryden, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 27, 2001
(19)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m., this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (10).

Other senators present: The Honourable Senators Prud'homme, P.C. and Gustafson (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee proceeded to study Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts.

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESS:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy, and Community Justice.

Minister Anne McLellan made an opening statement and, together with Rick Mosley, answered questions.

At 12:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 27 septembre 2001
(19)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, et Pearson (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Prud'homme, c.p. et Gustafson (2).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence.

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

TÉMOIN:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politique en matière de droit pénal et justice communautaire.

La ministre Anne McLellan fait une déclaration et, avec l'aide de Rick Mosley, répond aux questions.

À 12 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

OTTAWA, Wednesday, October 3, 2001
(20)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:35 p.m., this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (11).

OTTAWA, le mercredi 3 octobre 2001
(20)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnels se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (11).

Other senator present: The Honourable Senator Gustafson (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

From Victims of Violence — Canadian Centre for Missing Children:

Gary Rosenfeldt, Executive Director.

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Steve Sullivan, President and Executive Director.

From Statistics Canada:

Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics.

Gary Rosenfeldt and Steve Sullivan made opening statements and answered questions.

The committee recessed at 5:32 p.m.

The committee resumed at 5:52 p.m.

Roy Jones made an opening statement and answered some questions.

At 6:06 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gustafson (1).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officielles du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son étude du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule nº 11.*)

TÉMOINS:

De Victimes de violence, Centre canadien pour les enfant portés disparus:

Gary Rosenfeldt, directeur exécutif.

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crime:

Steve Sullivan, président-directeur exécutif.

De Statistique Canada:

Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique.

Gary Rosenfeldt et Steve Sullivan font des déclarations et répondent aux questions.

Le comité suspend ses travaux à 17 h 32.

Le comité reprend ses travaux à 17 h 52.

Roy Jones fait une déclaration et répond à quelques questions.

À 18 h 06, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité,

Daniel Charbonneau

Acting Clerk of the Committee

OTTAWA, Wednesday, October 4, 2001
(21)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m., this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

OTTAWA, le jeudi 4 octobre 2001
(21)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Graftstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (10).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Isabel Schurman, Past Chair, National Criminal Justice.

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

From the Barreau du Québec:

Carole Brosseau, Lawyer.

Francis Gervais, Lawyer.

Francis Gervais and Carole Brosseau made an opening statement. Tamra Thomson and Isabel Schurman then made an opening statement. Together, the witnesses answered questions.

At 1:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son étude du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule nº 11.*)

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Isabel Schurman, présidente sortante, Section nationale du droit pénal.

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Du Barreau du Québec:

Maître Carole Brosseau, avocate.

Maître Francis Gervais, avocat.

Francis Gervais et Carole Brosseau font une déclaration. Tamra Thomson et Isabel Schurman font ensuite une déclaration. Ensemble, les témoins répondent aux questions.

À 13 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 27, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, an Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. We are in session on Bill C-7. We have before us this morning Minister of Justice Anne McLellan.

Welcome, Minister McLellan.

[*Translation*]

The Hon. Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chair, allow me to begin by expressing my gratitude to you and to all the members of this committee for the invitation to join you here today. Indeed, I am pleased to have an opportunity to speak to you about the values and motivations that underlie Bill C-7, the Youth Criminal Justice Act.

[*English*]

It is always a pleasure to be here. I feel as if I spend more time here than I do at home. It is always enjoyable coming the Senate because I know that you always do your homework and that you ask tough questions.

As parliamentarians and senators, it is our responsibility to deal with complex and difficult issues, issues of great importance such as the well-being of our nation's youth. That is what the proposed Youth Criminal Justice Act is about.

During your review of this bill, I ask you to remember that four years of hard work, consultation, revision, refinement and amendment have gone into this bill. I am happy that this proposed legislation is now before your committee and that we are one step closer to improving our youth justice system and giving Canadians what they have been asking for — a fair youth justice system.

My presentation today may seem something of a departure to those who have followed this issue closely. Yes, I want to provide a clear and detailed overview of the proposed legislation, and I shall. Yes, I am anxious to respond to your questions, and I shall. However, I also wish to take direct issue with those arguments that, in my judgment, rely upon false information and misleading assertions, arguments that are in truth aimed at advancing political positions rather than improving the quality of our youth justice laws.

Perhaps the most appropriate place to begin this overview is with the shortcomings of the existing law, the Young Offenders Act. Some may argue, as I believe some honourable senators did

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 27 septembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel est renvoyé le projet de loi C-7, Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et Loi modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. Notre séance porte sur le projet de loi C-7 et nous recevons ce matin la ministre de la Justice, Mme Anne McLellan.

Bienvenue, madame la ministre.

[*Français*]

L'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Madame la présidente, j'aimerais vous exprimer ma gratitude de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui. C'est un plaisir d'avoir la chance de vous entretenir des valeurs et des motivations, qui nous ont incités à déposer le projet de loi C-7 concernant le système de justice pénale pour les adolescents.

[*Traduction*]

C'est toujours un plaisir pour moi que d'être ici et j'ai l'impression de passer plus de temps avec vous que chez moi. Je suis toujours heureuse de venir au Sénat, car je sais que vous accomplissez sans relâche votre travail de préparation et que vous posez des questions difficiles.

En tant que parlementaires et sénateurs, il nous incombe de régler des enjeux complexes et difficiles, des enjeux d'une importance primordiale tels que le bien-être des jeunes de notre pays. C'est ce qui est proposé dans le projet de loi — Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

Au cours de votre examen de ce projet de loi, je vous invite à ne pas oublier qu'il a nécessité quatre années de dur travail, de consultations, de révision, de peaufinage et de modifications. Je suis ravie de voir enfin ce projet de loi devant votre comité, ainsi que les progrès que nous avons accomplis pour améliorer notre système de justice pour les jeunes et donner aux Canadiens ce qu'ils réclament — un système équitable de justice pour les adolescents.

Mon exposé d'aujourd'hui peut sembler différent à ceux qui ont suivi de près cette question. Effectivement, je tiens à vous donner un aperçu détaillé du texte législatif proposé, et je vais le faire. De plus, eh oui, je serais ravie de répondre à vos questions. Toutefois, je m'inscris en faux contre les arguments qui reposent, à mon avis, sur de faux renseignements et des affirmations trompeuses, des arguments qui ne cherchent qu'à servir des visées politiques plutôt qu'à améliorer nos lois sur la criminalité chez les jeunes.

Sans doute le point de départ le plus approprié pour avoir une vue d'ensemble du projet de loi consiste à aborder les lacunes de la loi actuellement en vigueur, la Loi sur les jeunes contrevenants.

during debate, that new legislation may not be needed, that the YOA does not need reform and that, if problems do exist, they are the result of inappropriate implementation.

This position, I believe, fails to take into account 17 years of experience under the YOA. It fails to take into account the numerous amendments — some of them major — that have been made over the years to the YOA. More important, it fails to take into account exhaustive consultations and reports by the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, a cross-country review that was asked for by my predecessor, the Honourable Allan Rock, as well as the work of the federal-provincial-territorial task force on youth justice and the Department of Justice itself.

[*Translation*]

In talking with police, with victims and with those who work with youth, it became evident that there was much more we could do to bring fairness to the youth justice system. A new approach was required.

[*English*]

In drawing this conclusion, permit me to underscore the most frequently cited weaknesses of the YOA. Our work revealed any number of specific flaws in the existing legislation, but this morning I will highlight just six for your consideration.

First, it fails to distinguish between serious, violent offences and less serious offences. As a result, there is a visible inconsistency in the consequences handed out under this system. Violent crimes are sometimes seen as going insufficiently punished while minor offences can result in relatively severe sanctions. There is no clear road map.

Next, it fails to keep the minor offenders out of custody. Canada's incarceration rate is higher than that of most western countries, including the United States. This is a severe systemic failing.

In order that there is no confusion around this fact, while the U.S. has a higher incarceration rate of adults, we incarcerate young people at a rate almost four times higher than the United States of America. We incarcerate young people in this country at a rate very much higher than some of our European neighbours, Australia and New Zealand — countries with which we regularly like to compare ourselves.

You need to ask yourselves why this has happened and what in the YOA has led to it. You must also ask yourselves the policy question of whether you want to continue to incarcerate young people in this country at that rate that is disproportionate even to the rate in the United States of America.

Certains soutiennent — je crois que c'est le cas de certains honorables sénateurs au cours du débat — qu'une nouvelle loi est inutile, que la LJC n'a pas besoin d'être refondue et que s'il y a des problèmes, ils sont dus à une mauvaise application de cette loi.

Cette position, me semble-t-il, ne tient aucunement compte des 17 années d'expérience de la LJC. Elle ne tient pas compte des nombreux redressements — certains importants — qu'il a fallu apporter au fil des ans à la LJC et, fait plus important encore, elle ne tient pas compte des vastes consultations et des rapports du Comité permanent de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes, qui représentent un examen à l'échelle du pays demandé par mon prédécesseur, l'honorable Allan Rock, ni des travaux du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la justice pour les jeunes et du ministère de la Justice.

[*Français*]

À la lumière des consultations avec les forces policières, les victimes d'actes criminels ainsi qu'avec des gens qui oeuvrent auprès des jeunes, il met apparu évident que nous pouvions faire davantage pour apporter une plus grande justice dans le système pénal pour adolescents.

[*Traduction*]

Dans le cadre de cette conclusion, permettez-moi de souligner les points faibles de la LJC cités le plus souvent. Nos travaux ont révélé bon nombre de failles précises dans la Loi sur les jeunes contrevenants et je voudrais en mettre tout juste six en relief.

Premièrement, elle ne fait aucune distinction entre les infractions avec violence et les infractions bien moins graves. On constate donc une incohérence manifeste dans les conséquences pénales infligées en vertu de ce système. On estime parfois que les crimes violents ne sont pas assez punis, alors que des actes criminels mineurs peuvent faire l'objet d'une sanction assez sévère. Il n'y a pas de jalons précis à cet égard.

Ensuite, elle ne fait rien pour empêcher que des contrevenants ayant commis des actes mineurs fassent de la prison. Au Canada, le taux d'incarcération des jeunes est plus élevé que celui de la plupart des pays occidentaux, dont les États-Unis. Il s'agit d'une lacune systémique grave.

Pour dissiper toute confusion à ce sujet, même si les États-Unis ont un taux d'incarcération plus élevé dans le cas des adultes, l'incarcération des jeunes au Canada est presque quatre fois supérieure à celle des États-Unis d'Amérique. Le taux d'incarcération des jeunes dans notre pays est beaucoup plus élevé que chez certains de nos voisins européens, qu'en Australie et qu'en Nouvelle-Zélande — pays avec lesquels nous nous comparons régulièrement.

Il faut se demander pourquoi cela s'est produit et ce qui, dans la LJC a conduit à ce résultat. Il faut également se poser une question politique et se demander si l'on veut continuer à avoir un tel taux d'incarcération des jeunes dans notre pays, taux disproportionné même par rapport au taux enregistré aux États-Unis d'Amérique.

This issue is not a minor one. It speaks to the entire orientation of what happened under the YOA. This is not what was intended in 1984, but this is what we have seen. We see this use of incarceration in all provinces across the country, especially in relation to relatively minor offences.

As a humane society, keeping the UN convention in mind, we must consider the purpose of incarceration in relation to young people. We have the balance wrong and we must honestly address that.

Next, the existing legislation fails to recognize the concerns and interests of victims. Under the Young Offenders Act, there is no specified role for victims in community-based solutions and no clear obligation to keep victims informed when extra-judicial sanctions are imposed.

As you know, senators, we are trying to involve the community and the victim, whether through restorative justice initiatives, community conferencing, or whatever the case may require. We need to look at how we reorient our criminal justice system to ensure that all legitimate stakeholders have a voice and are contributing, especially in relation to young people, to their rehabilitation and reintegration into the community from which they came and from which, almost always, the victim comes.

The YOA fails to ensure fair, consistent and clear application of the law. The Young Offenders Act sees unfair sentencing outcomes. The courts are overburdened with cases that do not involve serious or violent crimes, thereby hampering their capacity to focus swiftly. At the same time, the process of transferring youths to adult court is unclear, overcomplicated and subject to significant delays. These and other technical but vitally important aspects of the youth justice system lack clarity and direction.

The existing law fails to ensure effective reintegration of youths after release from custody. The Young Offenders Act includes no requirement that youth be supervised following release from custody, or be provided the critical support structures needed to pave the way for successful reintegration into one's community as a productive citizen.

Finally, and perhaps most fundamentally, the Young Offenders Act fails to reflect a coherent and principles-based philosophy toward youth justice. The principles and objectives underpinning the YOA are unclear and conflicting. There is little to guide decision makers on core questions, such as the balance between sanction, rehabilitation and prevention, or the role of extra judicial processes. In short, the Young Offenders Act is a law that has lost the confidence of Canadians.

I would like to turn now to what we have proposed with Bill C-7. Before I summarize the key aspects of the proposed legislation, I would like to take a moment to review the full extent of the process that has been undertaken to date.

Cette question n'est pas mineure. Elle vise toute l'orientation de ce qui s'est passé en vertu de la LJC. Ce n'est pas ce qui avait été prévu en 1984, mais c'est ce que l'on a pu observer. Ce problème de l'incarcération se pose dans toutes les provinces de notre pays, notamment en ce qui concerne des infractions relativement mineures.

En tant que société humaine et tout en gardant la Convention NU à l'esprit, il faut examiner le but de l'emprisonnement des jeunes. Notre équilibre ne tient pas et c'est une question que nous devons honnêtement aborder.

Ensuite, la législation actuelle ne reconnaît pas les préoccupations et les intérêts des victimes. Sous le régime de la Loi sur les jeunes contrevenants, les victimes n'ont pas de rôle précis à jouer dans des résolutions axées sur la collectivité et il n'y a pas non plus d'obligation claire de tenir au courant les victimes de toute peine extrajudiciaire infligée aux contrevenants.

Comme vous le savez, mesdames et messieurs les sénateurs, nous essayons de faire participer la collectivité et la victime, dans le cadre d'initiatives de justice réparatrice, de conférences communautaires ou selon les exigences. Nous devons examiner la façon de réorienter notre système de justice pénale pour veiller à ce que tous les intervenants aient droit à la parole et contribuent, notamment en ce qui concerne les jeunes, à leur réadaptation et à leur réinsertion dans la collectivité d'où ils viennent et d'où, presque toujours, vient la victime.

La LJC ne réussit pas à assurer une application équitable, homogène et claire de la loi. La Loi sur les jeunes contrevenants a des conséquences injustes en matière de détermination de la peine. Les tribunaux sont surchargés d'affaires qui ne touchent pas des crimes graves ou violents, ce qui entrave leur capacité d'agir rapidement. Parallèlement, le processus de transfèrement d'un adolescent à un tribunal pour adultes est vague, trop compliqué et beaucoup trop long. Ces éléments, ainsi que d'autres facteurs techniques et fort importants dans le système de justice pour les adolescents, manquent de clarté et d'orientation précises.

La loi existante ne réussit pas à assurer une réinsertion efficace des jeunes lorsqu'ils sortent de prison. La Loi sur les jeunes contrevenants ne comprend aucune disposition de surveillance du jeune à sa sortie de prison, ni de structures de soutien si essentielles pour préparer la réinsertion sociale réussie du jeune dans sa propre collectivité en tant que citoyen productif.

Enfin, et fait peut-être encore plus fondamental, la Loi sur les jeunes contrevenants ne réussit pas à traduire une philosophie cohérente étayée de principes pour assurer une justice équitable aux jeunes. Les principes et les objectifs qui étayent la LJC sont nébuleux et contradictoires. Rien ne guide les décideurs au sujet de questions essentielles, telles que l'équilibre entre la sanction, la réadaptation et la prévention, ou le rôle des processus extrajudiciaires. Bref, les Canadiens n'ont plus confiance dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

Je voudrais maintenant aborder ce que nous avons proposé dans le projet de loi C-7. Avant de résumer les principaux éléments du projet de loi, je voudrais consacrer quelques instants à l'examen de l'ensemble du processus mené jusqu'à présent.

The challenge, as we understood it from the outset, was not simply to adopt an improved law but to adopt an improved perspective. This could not be accomplished in isolation and removed from those affected and confronted with youth crime in their day-to-day lives. We needed to hear from Canadians.

Following second reading of the bill, which preceded this bill, several months were dedicated to parliamentary hearings. The result was a wide variety of views and recommendations. We found the substance of many interventions extremely compelling; as a consequence, we moved 160 amendments to our own bill.

The proroguing of Parliament intervened before third reading could occur, as we all remember. Consequently, we introduced yet a third version of the proposed act, Bill C-7, which integrates all 160 amendments that had been earlier submitted.

I recite the history of this proposed legislation in detail for two reasons: first, to demonstrate the sincerity we have exhibited in our determination to consult broadly and to show flexibility in drafting this new law; and second, to remind us all of exactly how long we have been on this road to reform.

The bottom line is that we have taken the time to consult genuinely and to proceed inclusively. We have reached out, listened and responded. Having said that, I must say, and you would expect this, we did not agree with everything that we had heard.

In fact, as you know, if you have examined the testimony, there were a vast number of submissions that conflicted with one another. That speaks to how difficult this area of youth justice is for so many people, even for those who work in the area.

We have built this law from the ground up. We are convinced that this is the right law, in large part because it has been developed in the right way.

I know that senators are familiar with the individual provisions of Bill C-7, so I will keep my overview of the bill's provisions succinct, to permit greater time to explore the questions that you may have. There are, however, eight specific areas of change that I should like to draw to your attention — eight specific areas that encapsulate the full measure and scope that we have proposed in this law. These eight are as follows.

The first area is clarification of the principles guiding youth justice. The proposed legislation specifies the philosophy and the objectives that should guide our approach to youth justice. I understand that some senators addressed this issue in their speeches at second reading, and I will not try to respond to their concerns. We may talk about that later.

Le défi, que nous connaissions dès le début, ne se bornait pas simplement à adopter une loi améliorée, mais à adopter une meilleure perspective. Cela ne pouvait se faire dans une tour d'ivoire, loin des personnes directement touchées et confrontées chaque jour à la criminalité juvénile. Nous devions avoir l'avis des Canadiens.

Après la deuxième lecture du projet de loi qui a précédé celui-ci, plusieurs mois ont été consacrés à des audiences parlementaires d'où ont découlé des opinions et des recommandations fort variées. Nous avons été fortement impressionnés par la substance des nombreuses interventions et nous avons en conséquence apporté 160 modifications à notre projet de loi.

Le Parlement a été prorogé avant la troisième lecture, comme nous le savons tous. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé une troisième version de la loi proposée, c'est-à-dire le projet de loi C-7, qui intègre les 160 amendements déposés antérieurement.

Je fais l'historique détaillé de ce projet de loi pour deux motifs: tout d'abord, pour démontrer notre détermination sincère à consulter le plus grand nombre possible de personnes et notre souplesse de rédaction de cette nouvelle loi; ensuite, pour rappeler à tous combien la route a été longue pour arriver à ce résultat.

Bref, nous avons pris le temps qu'il fallait pour mener nos consultations et inclure le plus grand nombre de personnes possible. Nous les avons consultées, nous les avons écoutées et nous leur avons répondu. Cela dit, je tiens à préciser, comme il fallait s'y attendre, que nous n'étions pas d'accord avec tout ce qui a été dit.

En fait, vous aurez constaté, si vous les avez examinés, qu'un grand nombre de témoignages se contredisaient. Cela montre à quel point le système de justice pour les adolescents demeure un sujet difficile à comprendre pour un si grand nombre de personnes, même pour ceux qui travaillent dans le domaine.

Nous avons édifié cette loi de pied en cap. Et nous sommes convaincus que c'est la loi qu'il nous faut, surtout parce qu'elle a été élaborée comme il le fallait.

Je n'ignore pas que les sénateurs connaissent bien chaque disposition du projet de loi C-7, aussi ne vais-je pas m'étendre sur un examen détaillé des dispositions du projet de loi, ce qui nous permettra de consacrer davantage de temps à la réponse à vos questions. Je voudrais toutefois attirer votre attention sur huit éléments de changement, huit éléments qui englobent la mesure et la portée de ce que nous avons proposé dans ce projet de loi. Ces éléments sont les suivants.

En premier lieu, il y a la clarification des principes guidant le système de justice pour les adolescents. La nouvelle loi précise la philosophie et les objectifs qui devraient guider notre approche à la justice pour les jeunes. Je sais que certains sénateurs ont abordé la question quand ils sont intervenus à l'étape de la deuxième lecture. Je n'essaierai pas de répondre à leurs préoccupations. Nous pourrons en rediscuter plus tard.

A detailed preamble and set of principles, as found in Bill C-7, make clear that the youth criminal justice system has three fundamental objectives: to prevent crime, by targeting the circumstances underlining its causes; to rehabilitate young people who commit offences and seek to successfully reintegrate them into our society as respectful and productive citizens; and to ensure that young people who break the law are subject to meaningful consequences.

Furthermore, the preamble and principles add clarity and direction by explicitly recognizing the importance of other elements, such as compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. This is the first time that I firmly believe we have indicated that the UN Convention on the Rights of the Child forms part of the basis of our thinking in relation to youth justice in this country. This is an important acknowledgement.

Obviously, Senator Pearson knows so much more about this than I, but, in fact, this is an important philosophical step for us. This is the first time that we have formally acknowledged the underlying principles in our youth justice legislation.

We also, in the preamble and principle, directly address the interests of victims, the importance of public education, the needs and varying circumstances of youth, who are in the process of maturing, and greater rights enhancements.

Next, we distinguish clearly between serious violent and non-violent crimes. The new law makes the distinction clear between those who commit violent crimes or seriously reoffend and those whose transgressions are non-violent. This bill promotes the use of measures that are applied without the intervention of the courts — so-called extra judicial measures — for all non-violent offences. This is also a first.

The proposed new legislation will require the people working in the system to consider measures that do not involve court proceedings before other measures are contemplated. Alternatives to court that require young offenders to accept responsibility and repair the harm done to victims, in conjunction with effective community-based measures such as community service and supervision in the community, are often more effective than custody, which is often imposed on young people found guilty of minor offences.

At the same time, the proposed new youth justice legislation targets custodial sentences when an adolescent commits a serious criminal act involving violence, or when he or she reoffends. The bill would permit the use of a new intensive rehabilitative custody and supervision sentence for the most violent, high-risk youth. When the most serious, violent behaviour occurs, we believe it should be dealt with fairly and appropriately.

As such, in the case of murder, attempted murder, aggravated sexual assault or a pattern of serious violent offences, the presumption will be that those 14 and older will be subject to adult penalties. This presumption can be waived on a case-by-case

Un préambule détaillé et un train de principes énoncent les trois objectifs fondamentaux du système de justice pénal pour les adolescents: empêcher la criminalité en s'attaquant à ses racines; réadapter les jeunes qui commettent des infractions et chercher à les réinsérer avec succès dans notre société en tant que citoyens respectueux et productifs; et veiller à ce que les jeunes qui contreviennent à la loi en assument les conséquences concrètement.

Qui plus est, le préambule et les principes de la loi ajoutent la clarté et l'orientation nécessaires en reconnaissant explicitement l'importance d'autres éléments tels que la conformité à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. C'est la première fois que nous reconnaissons que la Convention sert, en partie, de fondement à la façon dont nous concevons le système de justice pour les jeunes au Canada. Il s'agit là d'un élément important.

Évidemment, le sénateur Pearson en sait beaucoup plus que moi sur le sujet, mais, en fait, il s'agit pour nous d'un changement de cap majeur. C'est la première fois que nous reconnaissons les principes fondamentaux de la Convention dans notre loi sur le système de justice pour les adolescents.

Qui plus est, le préambule et les principes de la loi reconnaissent clairement l'importance d'autres éléments tels que les intérêts des victimes, la sensibilisation du public, les besoins et les circonstances diverses des jeunes qui n'ont pas encore atteint leur pleine maturité ainsi que le renforcement de certains droits.

En deuxième lieu, nous établissons une distinction claire entre les crimes avec violence et les crimes sans violence. La nouvelle loi fait une nette distinction entre ceux qui commettent des crimes avec violence ou qui récidivent, et ceux dont les infractions ne sont pas violentes. Ce projet de loi favorise le recours à des mesures qui ne nécessitent pas l'intervention des tribunaux, que l'on appelle des mesures extrajudiciaires, pour toutes les infractions sans violence. Il s'agit également d'une première.

La nouvelle loi demandera aux personnes qui travaillent dans le système d'envisager des mesures qui ne font pas appel aux tribunaux avant tout autre. Les mesures de rechange qui exigent des jeunes contrevenants qu'ils reconnaissent leur propre responsabilité et réparent les torts causés aux victimes, ainsi que des mesures communautaires efficaces comme le service et la supervision dans la collectivité, sont souvent plus efficaces que la mise sous garde qui est souvent infligée à des jeunes qui n'ont commis que des infractions bénignes.

La nouvelle loi sur le système de justice pénal pour les adolescents vise par ailleurs des peines d'incarcération pour un adolescent qui commet un acte criminel grave avec violence ou qui récidive. Le projet de loi permet de recourir à une mise sous garde avec réadaptation intensive et à une peine sous supervision pour les adolescents les plus violents et à haut risque. Nous estimons qu'il faut traiter équitablement et comme il convient le comportement très grave et violent.

Ainsi, dans le cas de meurtre, de tentative de meurtre, d'agression sexuelle grave ou de récidive d'infractions graves avec violence, tous les jeunes de 14 ans et plus seront assujettis à des peines pour adultes. La Couronne ou le jeune peut abandonner

basis by the Crown prosecutor or by the young person through their lawyer; or the young person through their lawyer can make the case to the judge that an adult sentence would be not appropriate. In the case of the latter, it would then, obviously, be up to the judge to determine, as he or she does now, on an application to transfer. Provinces and territories will be able to set the age of presumption at 15 or 16, if they so desire.

Next, we are confirming meaningful consequences for all offences. The proposed legislation makes provision for meaningful consequences for all offences, and permits an enhanced range of options for police, Crown prosecutors and judges in the legal system.

Moreover, Bill C-7 includes a wide range of sentencing options to deliver consequences that resonate with our young people and convey an appropriate sense of responsibility. These include measures such as restitution, compensation and community service, as well as closer supervision and support in the community. Often it will be more meaningful for a young person to have to make restitution to the victim, or do some form of community service, as opposed to serve a few weeks in a detention facility. This, as I said, has unwittingly led the YOA to overuse incarceration and to underuse the other possibilities that are meaningful in the life of young people that could enhance their understanding of their actions and the resulting consequences, so that they could take responsibility for their actions and begin to turn their lives around in the community in which they are found.

Next, we are ensuring clear guidelines and fair sentences. The sentencing provisions included in Bill C-7 provide greater clarity and coherence than under the Young Offenders Act. In particular, they are intended to reduce the disparities and unfairness that occur currently as a consequence of ambiguous and unclear direction. For example, the new law states clearly that the punishment imposed on a young person must not be greater than what would be appropriate for an adult in similar circumstances.

With respect to the transfer of youth to adult court — a process that has resulted in unfairness, complexity and delay — this process has been eliminated. All youth will be tried in youth court. I hope all senators understand that this is an important change. It is a fundamental change in the approach that we are taking to this youth justice legislation. Under the Young Offenders Act, the Crown would seek transfer to adult court. The judge had to consider the transfer application. That decision could be appealed. By the time that appeal had run its course, it could be up to two years before the young person got before the court to deal with the substantive offence. We all know that when you are dealing with young people, time is of the essence. Two years down the road, when the judge gets around to sentencing a young person who has been found guilty, he or she has basically forgotten what they have done. Their life has moved on. Young people say to us, in those circumstances: "Why are you doing this now? If it was such a big deal, why did you not do it when I did the act? You are telling me now, two years later, I must serve time in detention?

cette présomption au cas par cas si l'avocat de l'adolescent peut prouver au juge qu'une peine d'adulte ne serait pas indiquée. Il reviendra alors au juge de déterminer, comme il le fait déjà, s'il y a lieu de procéder à un transfèrement. Enfin, les provinces et les territoires pourront établir l'âge de présomption à 15 ou 16 ans, s'ils le souhaitent.

En troisième lieu, nous confirmons les conséquences concrètes pour toutes les infractions. La nouvelle loi prévoit des conséquences significatives pour toutes les infractions et permet tout un éventail d'options pour les corps policiers, les procureurs et les juges du système judiciaire.

De plus, le projet de loi C-7 comprend toute une gamme d'options dans la détermination de la peine permettant d'infliger des conséquences qui se font sentir chez les jeunes et qui leur donnent le sens des responsabilités. Il s'agit notamment de mesures telles que la restitution, la compensation et les travaux communautaires ainsi qu'une supervision plus étroite et une structure de soutien dans la collectivité. Souvent, la restitution ou le travail communautaire a un effet plus bénéfique sur le jeune que quelques semaines de détention. Comme je l'ai mentionné, nous avons, sans le vouloir, trop eu recours à l'incarcération sous le régime de la LSJC, et nous n'avons pas suffisamment exploité les mesures qui peuvent avoir un effet positif sur la vie des jeunes, des mesures qui peuvent les amener à mieux comprendre les gestes qu'ils ont posés et les conséquences qui en résultent, les aider à assumer leurs responsabilités et à entreprendre une vie nouvelle au sein de la collectivité.

En quatrième lieu, des lignes directrices claires et des peines équitables sont prévues. Les dispositions du projet de loi C-7 visant la détermination de la peine sont plus claires et plus cohérentes que celles de la Loi sur les jeunes contrevenants. Plus précisément, elles visent à diminuer les disparités et l'injustice dues actuellement à une orientation ambiguë et nébuleuse. Par exemple, il est clairement énoncé dans la nouvelle loi que la punition imposée à une jeune personne ne doit pas être plus forte que celle imposée à un adulte dans des circonstances analogues.

En ce qui a trait au renvoi d'un adolescent devant un tribunal pour adultes — processus qui a souvent entraîné injustice, complexité et retards — ce processus a été éliminé. Tous les adolescents seront jugés par un tribunal pour adolescents. J'espère que tous les sénateurs saisissent l'importance de ce changement. Nous modifions en profondeur l'approche que nous adoptons à l'égard du système de justice pour les jeunes. La Couronne pouvait, sous le régime de la Loi sur les jeunes contrevenants, demander le renvoi d'un adolescent devant un tribunal pour adultes. Le juge devait examiner la demande et sa décision pouvait être portée en appel. Or, il pouvait s'écouler jusqu'à deux ans avant que le jeune ne soit jugé pour l'infraction qu'il avait commise. Nous savons tous que, quand il est question de jeunes, il est essentiel d'agir sans retard. Or, le jeune qui se voit infliger, deux ans plus tard, une peine pour un crime dont il a été reconnu coupable ne se souvient plus de ce qu'il a fait. Il est passé à autre chose. Les jeunes, dans ces circonstances, nous disent: «Pourquoi faites-vous cela maintenant? Si ce que j'ai fait était si grave,

My life has moved on. If it was such a big deal, why was it not dealt with at the time of the event?"

Again, it was not intended that this transfer to adult court would lead to these kinds of delays. However, that is what has happened in any number of cases. We want to do away with that approach so that the proceedings are dealt with in youth court. The judge will hear all of the evidence from the prosecution and the defence. Then, if an application has been made to seek an adult sentence, after having heard all the evidence the judge will make that determination.

Honourable senators, I ask you, does it not make more sense to have a judge make the determination as to whether an adult sentence is appropriate after he or she has heard all of the evidence and the circumstances of that young person's life, as opposed to dealing with it on a transfer application where, of course, there is evidence led, but not the detailed evidence that one has at the trial? One is not dealing with the substance of the issue before the court in the same way.

We want to do away with these transfers to adult court and we want these matters dealt with in youth court. If the Crown is seeking an adult sentence, he or she will only decide if that is appropriate after the merits of the case have been dealt with and defence counsel has been fully heard.

The next point is the issue of publication of names. This is a very difficult issue. It is an emotional, complex issue for those who work with young people. Communities assert the right to know when young people hurt others in their communities. The media asserts the right to be able to publish names and be in open courts. Of course, our history is of open courts. The media wishes to be able to publish that which is heard in that open court.

However, we also know that young people are different from adults — that is why we have a youth justice system — and that sometimes that publication can have adverse effects and can be counterproductive in the life of a young person. As with so many things we do in our lives and in the criminal justice system, it is a case of balance. It is a case of attempting to acknowledge the legitimate concerns of communities in terms of their safety, but also the important principle that young people should be given the opportunity to attempt to make amends for their wrongs and move on with their lives.

We have taken steps to clarify when and under what circumstances the names of young offenders can be published. As I have said, this is a sensitive issue.

Accordingly, the new legislation would permit publication of names in the following circumstances. The first is when a youth receives an adult sentence. At present, the name is published automatically upon transfer to adult court. We are recommending that when a youth receives an adult sentence his or her name would be published. The next circumstance is when a youth is at

pourquoi n'avez-vous pas agi quand j'ai commis le crime? Vous me dites maintenant, deux ans plus tard, que je dois purger une peine? Je suis passé à autre chose. Si c'était si grave, pourquoi n'avez-vous pas agi à ce moment-là?»

Encore une fois, nous n'avions pas prévu que le renvoi devant un tribunal pour adultes entraînerait de tels délais. Toutefois, c'est ce qui s'est produit dans plusieurs cas. Nous voulons changer notre façon de faire pour que les adolescents puissent être jugés par un tribunal pour adolescents. Le juge entendra toutes les preuves de la poursuite et de la défense. Il décidera ensuite, si on en fait la demande et après avoir entendu toutes les preuves, si une peine pour adultes sera infligée.

Honorables sénateurs, je vous pose la question suivante: n'est-il pas plus sensé de confier à un juge le soin de déterminer si une peine pour adultes est appropriée une fois qu'il a entendu tous les témoignages et les circonstances entourant la vie de cette jeune personne, plutôt que de recourir à une demande de renvoi devant une autre instance où, bien sûr, des preuves sont déposées mais pas aussi circonstanciées que lors du procès? Le fond de la question n'est pas traité devant le tribunal de la même manière.

Nous voulons supprimer ces renvois devant un tribunal pour adultes et confier ces questions aux tribunaux pour adolescents. Si la Couronne cherche à obtenir une peine pour adultes, elle décidera si cela est approprié une fois seulement que le fond du litige aura été réglé et que l'avocat de la défense aura été pleinement entendu.

Le cinquième point est la publication des noms. C'est une question très complexe. Elle est complexe et émotive pour ceux qui travaillent auprès des jeunes personnes. Les collectivités affirment qu'elles ont le droit d'être mises au courant lorsque des jeunes personnes en blessent d'autres dans la collectivité. Les médias affirment leur droit de pouvoir publier les noms et à l'audience publique. Bien sûr, nous avons toujours eu des audiences publiques. Les médias aimeraient qu'on les autorise à publier ce qui se dit dans ces audiences publiques.

Cependant, nous savons tous que les jeunes personnes sont différentes des adultes — c'est la raison pour laquelle nous avons un système de justice pénale pour les adolescents — et que parfois cette publication peut avoir des effets défavorables et nuire à la vie de la jeune personne. Comme bien des choses que nous faisons dans nos vies et au sein du système de justice pénale, c'est une question d'équilibre. Il s'agit de tenter de reconnaître les préoccupations légitimes des collectivités en matière de sécurité sans oublier le principe important voulant que l'on offre aux adolescents la chance d'essayer de faire amende honorable et de poursuivre le cours de leur vie.

Nous avons pris des mesures pour clarifier les circonstances dans lesquelles les noms des jeunes contrevenants peuvent être publiés. Comme je l'ai dit, il s'agit d'un enjeu délicat.

Par conséquent, la nouvelle loi permettrait la publication des noms des contrevenants dans les circonstances suivantes. Premièrement, quand un adolescent reçoit une peine d'adulte. À l'heure actuelle, le nom est publié automatiquement lors du renvoi à un tribunal pour adultes. Nous recommandons que lorsqu'une jeune personne se voit imposer une peine d'adulte, son nom soit

large and a danger to others — a matter of common sense. One must find the young person to either protect him or her and others. The next circumstance is when a youth receives a youth sentence for what is deemed a presumptive offence, stipulated as murder, attempted murder, manslaughter, aggravated sexual assault or a pattern of serious violent crimes.

Next, we are introducing reintegration measures, community supervision and support following custody. Among the most striking insufficiencies of the Young Offenders Act is the absence of mandatory provisions for supervising and supporting the reintegration of offenders into their communities. The new law addresses this failing directly in two ways. First, it provides that all periods of custody must be followed by a period of supervision and support within the community. Second, it includes a provision that requires judges to identify publicly what portion of the sentence will be served in custody and what portion will be served in the community. It is hoped that these provisions will go a great distance in meeting the twin goals of diminishing the incidents of reoffending and, thereby, promoting the long-term protection of the public.

Keep in mind, honourable senators, although we all talk much about our concern for young people and the importance of a separate system, that a young person could leave a detention centre after serving six months or a year and be put out on the steps of that detention centre with no requirement for any supervision in that young person's life. We require supervision for adults, because we know how hard it may be for that person, without support, to reintegrate into their community. We know how hard it is without support for that young person perhaps not to go back to drugs, not to go back to the gang from which he or she came. With young people, of all people, we should be providing that kind of mandatory supervision and support so that they really have the opportunity, once they leave the detention facility, to have a shot at not going back to where they came from and being able to move on and build on that which, one hopes, happened in the detention centre in terms of skills training, school, psychological therapy, support, et cetera.

This supervision and support could and should involve families. It will involve a plan for every young person. There will be a plan developed to help that young person, in partnership with community agencies, family, school and others, to ensure that that young person, if he or she wishes to take it up, has the necessary support.

Next, we are focusing on a more inclusive approach in this legislation. There is little debate that progress with respect to youth justice will, in the long term, rely substantially on prevention, early intervention and rehabilitation. This requires an approach that reaches beyond the strict confines of the judicial process.

Finally, we are in the business of protecting rights. Bill C-7 ensures that young persons and victims have rights that must be

publié. Deuxièmement, lorsqu'il s'est sauvé et représente un danger pour les autres — une question de gros bon sens. Il faut trouver l'adolescent pour le protéger soit contre lui-même soit contre les autres. Troisièmement, lorsque l'adolescent reçoit une peine d'adolescent pour une infraction jugée présomptive (meurtre, tentative de meurtre, homicide coupable, agression sexuelle aggravante ou récidive d'infraction grave avec violence).

En sixième lieu, nous introduisons des mesures de réinsertion sociale, la supervision et le soutien communautaire après la garde. Parmi les lacunes les plus flagrantes de la Loi sur les jeunes contrevenants, il faut noter l'absence de dispositions obligatoires en matière de supervision et de soutien pour la réinsertion des contrevenants dans leur collectivité. La nouvelle loi comble cette lacune directement de deux façons. Premièrement, elle prévoit que toutes les périodes de garde doivent être suivies d'une période de supervision et de soutien au sein de la collectivité et, deuxièmement, elle comprend une disposition de vérité dans la détermination de la peine qui oblige les juges à déterminer publiquement la partie de la peine qui sera purgée sous garde et la partie qui sera purgée dans la collectivité. On espère que ces dispositions permettront d'atteindre le double objectif de réduction de l'incidence de la récidive tout en favorisant la protection à long terme du public.

Honorables sénateurs, n'oubliez pas, même si nous parlons tous beaucoup de notre inquiétude à l'endroit des jeunes personnes et de l'importance d'un système distinct, qu'un adolescent pourrait quitter un centre de détention après y avoir purgé une peine de six mois ou d'un an et en sortir sans aucune exigence de supervision. Nous exigeons la supervision pour les adultes parce que nous savons à quel point cette personne pourrait avoir de la difficulté, sans soutien, à réintégrer la société. Nous savons à quel point il est difficile pour cette jeune personne, sans supervision aucune, de ne pas recommencer peut-être à consommer des drogues, de ne pas retourner dans la bande dont il faisait partie. Avec les adolescents, s'il en est, nous devrions offrir ce genre de supervision et de soutien obligatoires pour qu'ils aient vraiment la chance, après avoir quitté le centre de détention, de ne pas retourner là d'où ils viennent, de poursuivre leur existence et de construire à partir de ce qui, nous l'espérons, s'est produit au centre de détention, qu'il s'agisse d'acquisition de nouvelles compétences, de scolarisation, de thérapie psychologique, de soutien, et cetera.

Cette surveillance et ce soutien pourraient et devraient faire intervenir les familles. Elle comportera un plan pour chaque jeune personne. Un plan sera élaboré pour venir en aide à cette jeune personne, en partenariat avec les organismes communautaires, la famille, les écoles, et cetera pour s'assurer que, si elle veut reprendre sa vie en main, elle a le soutien nécessaire.

En septième lieu, nous nous concentrons sur une approche davantage inclusive dans cette mesure législative. Selon l'avis de la majorité, les progrès concernant la justice pour les adolescents seront principalement fondés sur la prévention, l'intervention précoce et la réinsertion sociale. À cette fin, il faut adopter une approche qui aille au-delà des limites du processus judiciaire.

Enfin, notre tâche consiste à protéger les droits. Le projet de loi C-7 assure que les adolescents et les victimes ont des droits qui

respected in the youth justice system. The bill provides that the youth justice system must be separate from the adult system.

I do not know where this confusion out there has come from in terms of what we are doing. I hope you can see that what we are trying to do, what we are enhancing, is ensure that young people are treated as young people; we do not want them mixed up in the adult system in a way that might be counterproductive in terms of their long-term rehabilitation and reintegration.

We are providing that the youth justice system must be separate from the adult system. It must emphasize enhanced procedural protection for young persons to ensure that they are treated fairly and that their rights, including the right to privacy, are protected.

Provisions throughout the bill reflect the importance of restraint in the use of criminal law and the significant liberty interests that are at stake in youth judicial proceedings.

Unlike the YOA, the bill also sets out specific rights for victims, including the right to obtain information and participate in proceedings.

Accordingly, Bill C-7 includes a number of important provisions. First, in distinguishing between violent and non-violent offences, it allows for the diversion of certain offences to extra judicial measures where deemed appropriate. There is a presumption that for first-time, non-violent offences, extra judicial measures will be used. For example, these include informal warnings on the part of the police, Crown cautions, referral to community programs and extra-judicial sanctions such as a written apology to the victim.

[*Translation*]

Second, public education must play a much broader role and specific mention of this fact is clearly made in the preamble. To this end, we have committed to pilot projects and secured additional monies for provinces to ensure that their efforts in this respect are well co-ordinated and well funded.

[*English*]

Third, the proposed new law places substantial focus on the integration of parents, family and victims into the process of youth justice more fully. Consequently, the law encourages the use of conferences, of which I know you have heard much, at numerous stages of the legal process. They are aimed at including communities, family, educators, police and counsellors to demonstrate graphically the consequences of their offences on the lives of others and to offer them guidance in correcting the course of their own lives.

doivent être respectés par le système de justice pour les adolescents. Le projet de loi dispose que le système de justice pour les adolescents doit être différent du système pour adultes.

Je ne sais pas d'où est venue la confusion relativement à ce que nous faisons. J'espère que vous pouvez voir ce que nous essayons de faire. Nous essayons de faire en sorte que les jeunes personnes soient traitées comme des jeunes personnes; nous ne voulons pas qu'elles se trouvent enchevêtrées dans le système pour adultes d'une manière qui pourrait nuire à leur réhabilitation à long terme et à leur réintégration sociale.

Nous estimons que le système de justice pénale pour adolescents doit être différent du système pour adultes. Il doit insister sur une protection procédurale améliorée pour les jeunes personnes pour faire en sorte qu'elles soient traitées équitablement et que leurs droits, y compris le droit à la vie privée, soient protégés.

Les dispositions du projet de loi traduisent l'importance de la modération en ce qui a trait au recours au droit pénal et aux intérêts importants en matière de liberté qui sont en jeu dans les procédures judiciaires dans le cas de jeunes personnes.

À la différence de la Loi sur les jeunes contrevenants, le projet de loi stipule également des droits précis pour les victimes, y compris le droit d'obtenir l'information et de participer aux procédures.

Le projet de loi C-7 comprend donc un certain nombre de dispositions importantes. Tout d'abord, en faisant la distinction entre les infractions avec violence et celles sans violence, il prévoit pour certaines infractions des mesures extrajudiciaires le cas échéant. Il y a présomption pour les infractions primaires sans violence de recours à des mesures extrajudiciaires. Elles englobent par exemple, des avertissements informels par les policiers, des mises en garde de la part des procureurs, le renvoi à des programmes communautaires ainsi que des sanctions extrajudiciaires telles que des excuses écrites à la victime.

[*Français*]

Deuxièmement, notre système d'éducation publique doit jouer un plus grand rôle. Ceci est d'ailleurs clairement indiqué dans le préambule du projet de loi. À cette fin, nous nous sommes engagés face à plusieurs projets-pilotes ainsi qu'à des fonds additionnels pour fournir une aide aux provinces afin de s'assurer que les efforts dans ce domaine soient bien coordonnés et bien financés.

[*Traduction*]

Troisièmement, la nouvelle loi proposée met particulièrement en relief l'intégration plus complète des parents, de la famille et des victimes dans le processus du système de justice pour les adolescents. La loi encourage donc l'utilisation de «conférences» à divers stades du processus juridique. Elles visent à faire participer la collectivité, la famille, les policiers, les éducateurs et les conseillers afin de démontrer concrètement les conséquences des actes des contrevenants. Elle vise à offrir à ces jeunes l'orientation nécessaire pour qu'ils soient en mesure de corriger le cours de leurs vies.

The bottom line is that the complexity of youth crime often involves the breakdown of family and support structures critical to the development and maturation of our young people. These structures must be lent our support. These youths must be given every chance to appreciate the full consequences of breaking the law and the full promise that comes from respecting the standards of our communities. The proposed new youth justice act is founded firmly on these principles. It has been developed with an eye to building not just a stronger law, but a stronger society and stronger communities.

In summarizing the many aspects of the proposed new Youth Justice Act, I would say that it represents a new point of departure. It is an opportunity to set forth on a new course with new solutions. A critical part of that new course is the implementation of a broader strategy, one that seeks to move beyond the limits of legislation and lend support to efforts taking place in our community. This legislation is only one part of our youth justice renewal initiative. To some extent, it is unfortunate that people have focused so much on this. It is an important, key component, obviously, key legislation. However, it is one part of an overall youth justice renewal strategy.

Over the course of the next five years that the proposed legislation is in force, provinces will receive nearly $1 billion in federal funding. These moneys will support local implementation efforts, program support for the provinces, innovative approaches and partnerships with police, educators, mental health professionals and others. As legislators, it is our responsibility to improve the law, but as leaders, we must meet a higher standard. That is the full ambition of the proposed new youth justice legislation, and that is why it marks not just a new law but also a new beginning.

Having outlined what I submit are the virtues of the proposed legislation, I would now like to take a moment to address the criticisms most commonly advanced against it. I would characterize the most notable of these as threefold: that it is either too tough or, you will hear, not tough enough; that it is too complex; and finally, that it disrespects provincial jurisdiction. Allow me to address each of these in order.

First, to those who argue that this new law goes too far or falls too short in terms of being tough, both arguments misunderstand the full dimension of youth justice. The best youth justice system is not about how tough it is or how lenient we need to be, but about how effective and fair it is. If a dose of tough measures were all that was required to end youth crime, then with our current high youth incarceration rate one could argue that Canada should be free of conflict and confrontation. We know it is not the case.

The truth is that to be effective and to generate the outcomes we desire the judicial system must reflect a mix and a measure every bit as varied as the complex question of youth crime itself. Part of our obligation, and part of what I have been trying to do and I hope you try to do as you talk in your communities about

Bref, la complexité de la criminalité juvénile entraîne souvent l'éclatement de la famille et des structures de soutien essentielles au développement et à la maturité de nos jeunes. Il faut apporter notre soutien à ces structures. Il faut offrir à ces adolescents toutes les possibilités de se rendre compte des pleines conséquences des violations de la loi et de l'avenir prometteur qui naît du respect des normes de nos collectivités. La nouvelle Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents proposée s'appuie fermement sur ces principes. Elle a été élaborée en vue de fonder une loi plus solide, une société plus forte.

Pour résumer les nombreuses caractéristiques de la nouvelle Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents proposée, je voudrais vous dire qu'elle représente un nouveau point de départ. C'est une parfaite occasion de nous embarquer sur la voie de nouvelles solutions. Une partie cruciale de cette nouvelle voie est la mise en oeuvre d'une stratégie plus vaste qui aille au-delà des limites de la loi pour appuyer les efforts de nos collectivités. Cette mesure législative n'est qu'une composante de l'initiative de renouvellement du système de justice pénale pour les adolescents. Dans une certaine mesure, il est malheureux que les gens aient tellement insisté là-dessus. Il s'agit d'une composante importante de toute évidence, d'une loi clé. Cependant, elle n'est qu'un élément d'une stratégie globale visant à renouveler le système de justice pénale pour les adolescents.

Au cours des cinq premières années d'application de la loi, les provinces recevront du fédéral près d'un milliard de dollars. Ces fonds serviront à appuyer la mise en oeuvre locale des programmes de soutien aux provinces, des approches novatrices et des partenariats avec les policiers, les éducateurs, les professionnels de la santé mentale et autres. En tant que législateurs, il nous incombe d'améliorer la loi. En tant que leaders, nous devons respecter une norme plus élevée. C'est ce que vise la nouvelle Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et c'est pourquoi il ne s'agit pas simplement d'une nouvelle loi, mais d'un nouveau commencement.

Après avoir exposé les grandes lignes des vertus de la loi proposée, je voudrais prendre quelques instants pour répondre aux critiques les plus souvent énoncées contre la nouvelle loi. Les plus notables se divisent, à mon avis, en trois parties: c'est-à-dire que la loi est ou trop dure ou pas assez dure; qu'elle est trop complexe ou encore qu'elle ne respecte pas la compétence provinciale. Permettez-moi de les traiter par ordre.

Tout d'abord, à ceux qui affirment que cette nouvelle loi va trop loin ou qu'elle n'est pas assez dure — les deux côtés n'ont pas saisi la pleine dimension de ce que constitue la justice pour les adolescents. Le meilleur système de justice n'est pas de savoir s'il doit être dur ou pas, mais être avant tout équitable et efficace. S'il fallait simplement prendre des mesures draconiennes pour mettre fin à la criminalité juvénile, alors à la lumière de notre taux actuel d'incarcération, on pourrait dire que le Canada ne connaît ni conflit ni confrontation. Nous savons que ce n'est pas le cas.

En fait, pour qu'il soit efficace et qu'il atteigne les résultats que nous escomptons, le système judiciaire doit être le reflet d'éléments et de mesures aussi variées que la question de la criminalité juvénile. Nous avons l'obligation — et c'est ce que j'essaie de faire et c'est ce que, j'espère, vous allez essayer de

this legislation, is help Canadians understand that the debate should not be about whether this is too tough or not tough enough. What we must focus on are some fairly fundamental and basic things. Do we want a separate youth justice system? Is that important in our society? We as a government have staked our flag, if you like, on the importance of treating youth differently and having an effective and fair youth justice system that fits the needs of the 21st century. As such, we have an obligation to help people understand that effectiveness does not always mean that a young person goes to a detention facility, that you cannot determine whether you have a fair justice system by how many kids you put in jail and for how long.

That is a real challenge for all of us. I would ask you as senators to take up that challenge. You are an important part of the democratic process. We need to help Canadians understand that this entire area of youth justice, and this involves much more than this legislation, is not about whether we are tough enough or whether we are too soft. It is about effectiveness, fairness and our goals as a society if we believe first and foremost that young people are different, that they have a chance and that they should be given a chance to turn their lives around.

In my view, there is no less productive and no more limiting perspective toward our youth justice initiative, including this legislation, than the question of toughness. It is an artificial construct, a blatant attempt to politicize the issue of youth justice.

Second, to the suggestion made by some that this proposed act is too complex, allow me to point out that numerous amendments were incorporated in Bill C-7 to respond to this criticism. We have striven to reduce complexity and provide greater clarity. Having said this, I know that you recognize that dealing with young people who have come in conflict with the law is no simple matter.

We could have a simple youth justice system. We could have legislation with a first section that says this is a young offenders act, or whatever we want to call it, and then we could strip out all the principles we believe in as a society. We could strip out all the extra-judicial material, which, I agree with you, adds complexity to this legislation. Some of you probably did not get past it. It does add complexity, but it is important.

What do you want your youth justice system to be? If you want it to be only about detention, we can do that quickly, which is, unfortunately, what too much of the YOA has been about. I do not need to write many sections if that is what you want youth justice to be about. However, if you want youth justice to represent the values of Canadians, then we need the extra-judicial measures.

faire lorsque vous parlerez de cette loi dans vos collectivités — d'aider les Canadiens à comprendre que le débat ne devrait pas porter sur la dureté ou l'absence de dureté de la loi. Nous devons nous concentrer sur certaines choses assez fondamentales. Voulons-nous un système de justice pour les adolescents qui soit distinct? Est-ce important dans notre société? Le gouvernement a affirmé qu'il importe de traiter les adolescents différemment, qu'il faut avoir un système de justice pour les adolescents qui soit juste et efficace et qui cadre avec les besoins du XXIe siècle. Nous avons donc l'obligation d'aider les gens à comprendre que l'efficacité ne veut pas toujours dire qu'il faut envoyer l'adolescent dans un centre de détention, que l'on ne peut pas savoir si le système de justice est juste en fonction du nombre de jeunes que l'on place en détention et pour combien de temps.

C'est un véritable défi pour chacun d'entre nous et je vous demande de le relever en votre qualité de sénateurs, puisque vous êtes un élément important du processus démocratique. Nous devons aider les Canadiens à comprendre que la justice pour les adolescents — cela allant beaucoup plus loin que ce projet de loi — ne consiste pas à savoir si la loi est suffisamment dure ou pas assez. Il s'agit plutôt d'efficacité, de justice et des objectifs de notre société dans la mesure où nous croyons avant tout que les jeunes gens sont différents, qu'ils ont des possibilités et qu'on devrait leur donner permettre de changer de vie.

À mon avis, rien n'est moins productif et rien n'est plus restrictif à l'égard de notre initiative en matière de justice pour les jeunes, y compris cette nouvelle loi, que la question de dureté. Il s'agit d'un argument artificiel, d'une tentative flagrante de politiser la question de la justice pour les adolescents.

Ensuite, quant à la suggestion que cette loi est trop complexe, permettez-moi de faire remarquer que de nombreuses modifications ont été apportées au projet de loi C-7 pour répondre à cette critique. Nous avons tout fait pour diminuer la complexité de la loi et la rendre plus claire. Cela dit, je sais fort bien que vous reconnaissez qu'il n'est pas simple de s'occuper des jeunes qui ont eu maille à partir avec la loi.

Nous pourrions avoir un système de justice pour les adolescents qui serait simple. Nous pourrions avoir une loi dont le premier article indiquerait qu'il s'agit de la Loi sur les jeunes contrevenants — ou tout autre titre — et nous pourrions alors en retirer tous les principes dans lesquels nous croyons en tant que société. Nous pourrions en retirer tous les aspects extrajudiciaires qui, j'en conviens avec vous, compliquent davantage cette loi. Cela a probablement échappé à certains d'entre vous. Même si cela rend la loi plus complexe, c'est important.

Que désirez-vous comme système de justice pour les adolescents? Si vous voulez simplement mettre l'accent sur la détention, nous pouvons le faire rapidement, ce qui, malheureusement, correspond à ce qu'était la LJC. Il m'est inutile de rédiger beaucoup d'articles si c'est ce que vous recherchez. Toutefois, si vous voulez que la justice pour les adolescents représente les valeurs des Canadiens, nous avons alors besoin des mesures extrajudiciaires.

The Chairman: Madam Minister, I think perhaps you might not presuppose how we are going to react to this bill.

Ms McLellan: The complexity issue is not a simple issue. If you want to do this and provide the panoply of opportunities for young people, for judges, for victims and communities, then there will be complexity. That is the point I want to make. There will be complexity.

Senator Cools: Most of us are quite used to complexity and have an enormous respect for complexity. I would say that this committee and most senators are not fazed by complexity. Most of us accept the challenges of hard work.

Ms McLellan: I appreciate that. There were, however, some concerns expressed during senators' speeches about the complexity of the legislation. In respect for senators, I thought it important to directly address that issue because it came up more than once in the speeches that I reviewed.

Honourable senators, some questioned whether this legislation is respectful of provincial jurisdiction. I can say that there is unprecedented flexibility for the provinces in the administration of this bill. The Government of Canada is confident that Bill C-7 is constitutional. It is a valid exercise of the federal government's criminal law power and it does comply with our obligations under the UN Convention on the Rights of the Child. All those matters have been thoroughly reviewed by our lawyers and by others. We stand behind this legislation and we will defend it as it proves necessary.

Furthermore, Bill C-7 includes key amendments that specifically respond to provincial concerns and, when enacted, Bill C-7 will not only allow provinces to maintain but also to improve their youth justice systems. In summary, the main arguments that have been brought to bear against the new law, I believe, are too often without foundation.

In good faith and by good measure, by incorporating some 160 amendments we have worked hard to reflect the legitimate input of those who have argued for and who have suggested improvements.

Some assertions have been made about the provisions and the objectives of this legislation that do not represent a full understanding of what we are trying to do here. For example, some say that this law is repressive; that it treats youth as adults. I have already said that this bill eliminates the practice of transferring youth to adult court. Others have asserted that we failed to consult broadly when, in fact, years of hearings and federal-provincial hearings have been open to all. We cannot let these false assertions go unchallenged. We will not allow unfounded claims to stand without challenge from us, the Government of Canada.

La présidente: Madame la ministre, peut-être ne devriez-vous pas présupposer que nous allons réagir à ce projet de loi de telle ou telle façon.

Mme McLellan: La question de la complexité n'est pas une question simple. Si vous voulez procéder de la sorte et offrir toute cette gamme de possibilités aux jeunes gens, aux juges, aux victimes et aux collectivités, la loi ne peut être que complexe. C'est ce que je voulais dire. La loi sera complexe.

Le sénateur Cools: La plupart d'entre nous sommes tout à fait habitués à la complexité et respectons énormément ce qui est complexe. Je dirais que notre comité et la plupart des sénateurs, ne sont pas déboussolés par la complexité. La plupart d'entre nous acceptons les défis que représente un travail ardu.

Mme McLellan: Je le comprends. Il y a cependant des sénateurs qui se sont inquiétés au sujet de la complexité de la loi dans le cadre de leurs allocutions. Par respect pour les sénateurs, j'ai pensé qu'il était important d'aborder directement cette question, car elle est revenue à plus d'une reprise dans les allocutions que j'ai examinées.

Honorables sénateurs, pour certains, cette nouvelle loi ne respecte pas la compétence provinciale. Or, je peux dire que les provinces bénéficient d'une très grande latitude en ce qui concerne l'administration de cette loi. Le gouvernement du Canada est convaincu que le projet de loi C-7 est constitutionnel, qu'il constitue un exercice valable du pouvoir pénal du gouvernement fédéral et qu'il respecte nos obligations en vertu de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Toutes ces questions ont été examinées en profondeur par nos avocats et par d'autres. Nous appuyons cette loi et nous la défendrons s'il le faut.

De plus, le projet de loi C-7 comprend des modifications clés qui répondent précisément aux préoccupations provinciales. Lorsqu'il entrera en vigueur, le projet de loi C-7 permettra non seulement à toutes les provinces de conserver leur propre système de justice pour les adolescents, mais encore, de l'améliorer. En résumé, je crois que les principaux arguments contre la nouvelle loi sont trop souvent sans fondement.

Nous avons, en toute bonne foi, incorporé 160 amendements et nous avons travaillé durement pour englober les apports légitimes de tous ceux qui ont préconisé des améliorations.

Certaines affirmations ont été faites à propos des dispositions et des objectifs de cette loi; elles ne représentent pas une compréhension totale de ce que nous essayons de faire. Par exemple, on a dit que cette loi est répressive, qu'elle traite les adolescents comme des adultes, alors qu'en fait, comme je l'ai déjà dit, elle élimine le transfèrement des adolescents à des tribunaux pour adultes. On a dit également que nous n'avons pas mené de vastes consultations, alors qu'il y a eu des audiences pendant des années et que de multiples réunions fédérales-provinciales ont été ouvertes au public à cet égard. Nous ne laisserons pas passer des affirmations fausses et nous ne permettrons pas que des affirmations sans fondement ne soient pas contestées par nous-mêmes qui représentons le gouvernement du Canada.

I welcome debate on this very important issue. I appreciate the fact that this is such a key component of our justice system. However, the debate must be undertaken with full information and with all the facts on the table. The debate must be based on the facts and not on any other possible motivations or presuppositions.

Honourable senators, I know this review is an important undertaking for you. It has been an important undertaking for this government for the past four years. Indeed, it has been an important undertaking for Canadians and their governments since 1984 and earlier when deficiencies were defined in the Juvenile Delinquents Act that led to the passage of the Young Offenders Act.

No one should be surprised that, as our views of young people and their responsibilities and opportunities are evolving in a caring society, it would be necessary to make fundamental changes in the criminal law that applies to them. That is what we are doing here. This is part of an evolutionary process that will not end with us; it will continue as long as there are young people who get in trouble with the law.

The Chairman: Honourable senators, I would point out that we have some visitors with us today. We have a delegation from the Czech Republic, our counterparts on their Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Members of our committee met with them yesterday and they are here to observe the minister's presentation this morning. We welcome them to Canada.

Ms McLellan: Let me also introduce Rick Mosley and Catherine Latimer. Ms Latimer has headed up the Youth Justice Initiative for the past four years and is fully versed in all aspects of the youth justice system. Mr. Mosley heads up my Criminal Policy Division and is knowledgeable not only of youth justice but how that system fits within our larger criminal justice system and how it fits with the systems of other countries. Both these people are highly skilled and have worked long and hard with Canadians everywhere to produce the best youth justice system possible.

Senator Andreychuk: Thank you, Minister McLellan, for coming and giving us your perspective on this bill. I think some of your comments may have been directed at me as the critic of this bill. This bill has been a long time in the making. Before the Young Offenders Act, the changes to the Juvenile Delinquents Act were some 40 years in the making. We recognize this is a highly difficult area of legislation. Because we give much latitude to parents to raise their children and to societies to be different within Canada, it can be difficult to come to a consensus on how to approach the problem of young people in conflict with the law.

The complexity of the bill is not the central issue, though perhaps, in shorthand, I have said that myself. What is complex and difficult is how a child moves through this system — and we

Je suis heureuse de débattre de cette question très importante. Je comprends que c'est un élément clé de notre système de justice. Toutefois, le débat doit se faire à partir de toutes les informations possibles et il doit se faire d'après les faits et non se fonder sur d'éventuelles motivations ou présuppositions.

Honorables sénateurs, je sais que cet examen représente un exercice important pour vous, comme il l'a été pour le gouvernement ces quatre dernières années. En fait, c'est un exercice important pour les Canadiens et leur gouvernement depuis 1984 et même depuis plus longtemps, lorsque des lacunes avaient été relevées dans la Loi sur les jeunes délinquants, conduisant ainsi à l'adoption de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Personne ne devrait être surpris qu'il s'avère nécessaire d'apporter des changements fondamentaux au droit pénal qui s'applique aux jeunes, au fur et à mesure qu'évolue l'opinion que nous avons d'eux, de leurs responsabilités et de leurs possibilités au sein d'une société compréhensive. C'est ce que nous faisons ici. Cela fait partie d'un processus en marche qui ne va pas se terminer avec nous, mais qui se poursuivra tant que des jeunes gens auront maille à partir avec la loi.

La présidente: Honorables sénateurs, j'aimerais indiquer que nous avons des visiteurs aujourd'hui. Nous recevons une délégation de la République tchèque dont les membres sont nos homologues au sein de leur Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. Des membres de notre comité les ont rencontrés hier et ils sont venus écouter ce matin l'allocution de la ministre. Nous leur souhaitons bienvenue au Canada.

Mme McLellan: Permettez-moi également de présenter Rick Mosley et Catherine Latimer. Mme Latimer dirige l'Initiative en matière de justice pour les jeunes depuis quatre ans et connaît à fond tous les aspects du système de justice pour les adolescents. M. Mosley dirige la Section de la politique en matière de droit pénal et connaît non seulement la justice pour les adolescents, mais aussi la façon dont ce système cadre avec notre système élargi de justice pénale ainsi qu'avec ceux d'autres pays. Ces deux personnes sont fort compétentes et ont travaillé durement et longuement avec les Canadiens dans tout le pays pour arriver au meilleur système de justice possible pour les adolescents.

Le sénateur Andreychuk: Merci, madame la ministre, de venir nous donner votre perspective sur ce projet de loi. Je crois que certaines de vos observations s'adressaient à moi, qui ai critiqué ce projet de loi. Il a fallu attendre beaucoup de temps avant d'arriver à ce projet de loi. Avant la Loi sur les jeunes contrevenants, il a fallu attendre 40 ans avant que des modifications à la Loi sur les jeunes délinquants ne soient apportées. Nous comprenons que c'est un domaine du droit qui est d'une difficulté extrême. Étant donné que nous donnons beaucoup de latitude aux parents dans l'éducation de leurs enfants et aux sociétés qui affirment leurs différences au sein du Canada, il peut être difficile d'arriver à un consensus sur la manière d'aborder le problème des jeunes gens qui ont maille à partir avec la loi.

La complexité du projet de loi n'est pas la question essentielle, même si peut-être je l'ai dit d'une certaine façon. Ce qui est complexe et difficile, c'est de savoir comment un enfant passe par

are in fact talking about a child. We have set an age of 12 here for criminal responsibility, but the issues that lead a child to be in conflict do not start at age 12. They start almost at birth. The provincial responsibilities are extremely important because so many of the social services are provincial responsibilities. Education, social support and mental support systems both to the parents and the children are services that must be properly provided by the provinces.

I should like the opportunity, and I am sure that you as minister will comply, to meet with your department officials to go through this bill page by page. I will leave the workings of the act for now and talk about policy issues.

You indicated that we will have a youth justice system, as opposed to one court for all citizens, in order to have a system that is effective and fair for young people. Why would we put in a system that does not include a tie-in to resources? I want to start there. I had never before questioned the provincial motives or your motives or the department's motives. When I sat with Mr. Kaplan in the 1970s, he assured us that children would not be criminalized; that our entire idea of youth criminal justice was based on knowing that they could not handle the full brunt of court; knowing that they were more malleable to rehabilitation than adults; knowing that we should provide resources to help the maturation process continue in a more constructive way.

The concern that I would want addressed is whether we have costed out what these changes will mean practically. During the time that I was a judge and thereafter, I tracked this very closely with provincial authorities, non-governmental authorities, caseworkers and judges.

They do not resort to incarceration because they want to or even because they think the legislation drove them there. They resort to incarceration because it was the only alternative left after piously hoping something in the community would work. Consequently, the measures here are credible, but they are two-fold. First, they are highly complex, if they will work. There are no simple answers for young children. Second, many of them are within the purview of provinces.

Forgive me for the long introduction to my questions. Has this been costed out with the provinces? What kinds of programs will be available? Have they been contemplated? Have they been prepared? Are the provinces onboard, ready and able to effect the training throughout the entire youth system? Are the resources sufficient to meet this demand? If they are, you have allayed about 99 per cent of my fears with this proposed legislation.

Ms McLellan: Your question reflects your deep knowledge of this area. You have worked in the system. You have put your finger on one of the most important things that we need to address here, which is the entire question of resources.

ce système — nous parlons en fait d'un enfant. Vous avez indiqué qu'un enfant âgé de 12 ans a une responsabilité pénale; cependant, les problèmes qui font qu'un enfant a maille à partir avec la justice ne commencent pas à l'âge de 12 ans, mais pratiquement à la naissance. Les responsabilités provinciales sont extrêmement importantes, car de nombreux services sociaux relèvent des provinces. L'éducation, les systèmes de soutien social et mental, tant pour les parents que pour les enfants, sont des services qui doivent être offerts correctement par les provinces.

J'aimerais avoir la possibilité — et je suis sûre que vous l'accepterez en tant que ministre — de rencontrer vos fonctionnaires pour examiner ce projet de loi page par page. Je vais maintenant laisser de côté le fonctionnement de la loi et parler de questions politiques.

Vous avez indiqué que nous aurons un système de justice pour les adolescents — au lieu d'avoir un seul système judiciaire pour tous les citoyens — si nous voulons un système efficace et juste pour les adolescents. Pourquoi adopter un système qui ne prévoit pas de ressources? C'est par là que je veux commencer. Je n'ai jamais jusqu'ici mis en doute les motivations des provinces, les vôtres ou celles de votre ministère. Lorsque j'ai rencontré M. Kaplan dans les années 70, il nous avait assurés que les actes des enfants ne seraient pas criminalisés, que l'idée que nous nous faisions d'un système de justice pénale pour les adolescents était fondée sur le fait que nous savions qu'ils ne pourraient pas supporter le choc du tribunal, qu'ils étaient plus ouverts à la réadaptation que les adultes, que nous devions prévoir des ressources pour faire en sorte que le processus de maturité se poursuive de manière plus constructive.

J'aimerais savoir si nous avons évalué le coût de ces changements et ce qu'ils signifient, à toutes fins pratiques. Lorsque j'étais juge — et par la suite — j'ai suivi la question de très près avec les autorités provinciales, les responsables non gouvernementaux, les agents chargés de cas et les juges.

Ils n'ont pas recours à l'incarcération parce qu'ils le veulent ou même parce qu'ils pensent qu'ils n'ont pas le choix. Ils ont recours à l'incarcération, car c'est la seule solution qui reste, après avoir espéré pieusement que quelque chose au sein de la collectivité puisse fonctionner. Par conséquent, les mesures sont crédibles, mais elles sont doubles. Tout d'abord, elles sont très complexes; il n'existe pas de réponse simple pour les jeunes enfants. Deuxièmement, beaucoup relèvent de la compétence des provinces.

Pardonnez-moi cette longue introduction à mes questions. Le coût en a-t-il été évalué avec les provinces? Quels genres de programmes seront offerts? En a-t-on envisagé? En a-t-on préparé? Les provinces sont-elles englobées, prêtes et capables d'assurer la formation dans tout le système des adolescents? Les ressources sont-elles suffisantes pour répondre à la demande? Si oui, vous aurez dissipé près de 99 p. 100 de mes craintes à propos de ce projet de loi.

Mme McLellan: Votre question témoigne d'une connaissance approfondie du domaine. Vous avez travaillé dans le système, vous avez mis le doigt sur l'un des points les plus importants que nous devons examiner, soit toute la question des ressources.

Why did the Young Offenders Act not live up to Minister Kaplan's or your expectations? Why did that happen? I would like to say some things about that.

Just before I do, let me say that your point is important in view of the fact that a child's life is a continuum. In the criminal justice system, we must draw lines, and we have drawn a line between 12 and 18. It used to be 16, you will all remember. However, with the Young Offenders Act in 1984, it went to 18.

Senator Andreychuk: Some had 18.

Ms McLellan: That is right. Some did; others did not. Much of that which can lead a 12-year-old or a 17-year-old into the youth criminal justice system happens before the age of 12. That is why we want to work with the provinces through the national children's agenda. My colleague Jane Stewart worked with the provinces in the areas of early childhood development, education and fetal alcohol syndrome, FAS.

You have perhaps heard me at this committee on FAS. So many of the young people who end up in detention facilities all over this country suffer from some degree of fetal alcohol syndrome. That is completely preventable. We must get involved with young women who may become pregnant and tell them they should not be drinking or doing drugs. When you have numbers coming out of some provincial youth detention facilities that would indicate that as many as 50 per cent of the young people in detention suffer from some degree of FAS, that is pretty shocking. That is why this is a youth justice initiative.

It is not just about this legislation. That is only one part of it. This zeros in on issues for those who are 12 to 18 in a certain framework. There is so much more that must be implicated in terms of a youth justice system. The emphasis is on "justice." That drives us back to root causes of crime and why young people get in trouble with the law and the work we need to do with the provinces through the National Children's Agenda, through this legislation and elsewhere to ensure we are identifying root causes of problems and supporting families and helping families be able to support their kids.

As Ms Latimer is just reminding me, much of the crime prevention initiative — for which we just got $145 million new dollars to double it in the next four years — identifies young people as a priority and targets directly the root causes of young people getting into trouble with the law.

I thank you for putting that on the record. It is so important. This is a continuum.

In terms of resources, as I mentioned, we will be giving the provinces close to $1 billion over the next five years. In fact, over $200 million of that is new money that the Minister of Finance

Pourquoi la Loi sur les jeunes contrevenants n'a-t-elle pas répondu à vos attentes ou à celles du ministre Kaplan? Pourquoi cela s'est-il produit? J'aimerais apporter quelques éléments de réponse.

Juste avant toutefois, permettez-moi de dire que ce que vous soulignez est important compte tenu du fait que la vie d'un enfant est un continuum. Dans le système de justice pénale, il faut établir des limites et nous avons établi une limite entre 12 et 18 ans. Auparavant, la limite était établie à 16 ans, comme vous vous le rappelez tous. Toutefois, avec la Loi sur les jeunes contrevenants adoptée en 1984, elle a été établie à 18 ans.

Le sénateur Andreychuk: Certains avaient 18 ans.

Mme McLellan: C'est exact; certains avaient 18 ans, d'autres non. La plupart des facteurs qui peuvent amener un jeune de 12 ans ou un jeune de 17 ans dans le système de justice pénale pour les adolescents surviennent avant l'âge de 12 ans. C'est la raison pour laquelle nous voulons travailler avec les provinces dans le cadre du Plan d'action national pour les enfants. Ma collègue Jane Stewart a travaillé avec les provinces dans les domaines du développement des jeunes enfants, de l'éducation et du symptôme d'alcoolisme foetal, le SAF.

Vous m'avez peut-être entendu parler du SAF devant ce comité. Il y a tellement de jeunes qui aboutissent dans des centres de détention à l'échelle du pays qui souffrent d'un certain degré du syndrome d'alcoolisme foetal. C'est parfaitement évitable. Il faut intervenir auprès des jeunes femmes qui peuvent devenir enceintes pour leur dire qu'elles ne devraient ni boire ni consommer de drogues. Il est vraiment choquant d'apprendre, d'après les chiffres qui nous viennent des centres de détention provinciaux pour les jeunes, que jusqu'à 50 p. 100 des jeunes en détention souffrent d'un certain degré de SAF. C'est ce qui explique l'initiative en matière de justice pour les jeunes.

Il ne s'agit pas simplement de ce projet de loi, lequel n'est qu'un élément de l'ensemble. Il s'agit de se concentrer sur les questions relatives à ceux qui ont de 12 à 18 ans dans un certain cadre. Un système de justice pour les adolescents comporte bien plus que cela. L'accent est mis sur la «justice». Cela nous ramène aux causes profondes du crime et à la raison pour laquelle les jeunes ont maille à partir avec la loi; cela englobe aussi le travail qu'il faut faire avec les provinces par l'entremise du Plan d'action national pour les enfants, par l'entremise de cette loi et par d'autres moyens qui permettent de déterminer les causes profondes des problèmes; cela veut dire aussi qu'il faut appuyer les familles et les aider à s'occuper de leurs enfants.

Comme Mme Latimer vient juste de me le rappeler, la plupart de l'initiative en matière de prévention du crime — pour laquelle nous venons d'obtenir 145 millions de dollars de plus pour les quatre prochaines années — identifie les jeunes gens comme une priorité et vise directement les causes profondes des problèmes des jeunes qui ont des démêlés avec la justice.

Je vous remercie de l'avoir dit aux fins du compte rendu car c'est très important, c'est un continuum.

En ce qui concerne les ressources, comme je l'ai dit, nous allons donner aux provinces près d'un milliard de dollars au cours des cinq prochaines années. En fait, plus de 200 millions de

targeted for our new youth justice initiative in his budget two years ago. It is fair to say that you will hear from the provinces, if you hear from some of them, that there is not enough money. There is never enough money. We know that. There is so much that one could do in this area and with adult criminal offending behaviour.

That is, in a sense, not the issue. The question is, is there enough money for the provinces, either alone or working with us and agencies in the provinces, to put in place the kinds of initiatives, especially the up-front, extra-judicial stuff, that is so important to the success of this legislation, and also money for training.

We believe that there is enough money. Would we like more money? Of course we would. I would like more money for everything I do in my department. However, we think we have enough money. We are slowly redressing what happened in the late 1980s when the federal government moved from 50-50 cost sharing with the provinces in the area of youth justice to a lesser amount. We are slowly rebuilding that. It fell as slow as 27. We are rebuilding it up to close to 40.

By the way, we do not have a full cost estimate from the provinces. However, we have asked them to work on it, and they are doing that now. They will, as they develop the initiatives, especially the extra-judicial stuff, get a handle on what a full cost estimate would look like. I am looking forward to receiving that from them. As the years go by, I am very hopeful that we will be able to build and increase the funding that we are able to give to the provinces to address these issues.

We received $206 million in new dollars. We believe that is enough for the provinces to either build on existing programs or create new ones to do the kinds of things we all know are so important.

On the training side, we have special money targeted for training that can be accessed by provinces, by agencies and by the police. We have special training sessions for Aboriginal peoples. We know part of the challenge is to train people, all those who will be in the justice system, so they understand what our goals are and the tools they have available and when they can use them and not, depending on their discretion.

That training will be key. It has already begun, because we want people to start thinking about how we should be looking at this entire initiative in the area of youth justice, not only the legislation. Training has begun. It will continue. It is one of the things the provinces talked to me about as late as September when I was at federal-provincial-territorial justice ministers' meetings.

dollars de cette somme représentent de nouveaux fonds que le ministre des Finances a affectés pour notre nouvelle initiative en matière de justice pour les jeunes dans son budget d'il y a deux ans. Bien sûr, vous allez entendre les provinces, si certaines se manifestent, dire qu'il n'y a pas assez d'argent. Il n'y a jamais assez d'argent, nous le savons. Il y a tant à faire dans ce domaine ainsi que dans celui de la criminalité des adultes.

À mon sens, là n'est pas la question. La question est de savoir si les provinces disposent de suffisamment d'argent — qu'elles travaillent seules, avec nous ou avec des agences provinciales — pour mettre en place les genres d'initiatives, notamment les mesures initiales, extrajudiciaires, si importantes pour le succès de cette loi; reste à savoir également si elles disposent de suffisamment d'argent pour la formation.

Nous croyons que les fonds sont suffisants. Souhaiterions-nous plus d'argent? Bien sûr. J'aimerais plus d'argent pour tout ce que je fais dans mon ministère. Toutefois, nous pensons avoir suffisamment de fonds. Nous rétablissons lentement l'équilibre qui avait été perdu à la fin des années 80, lorsque le gouvernement fédéral était passé d'une formule de partage des coûts égal avec les provinces dans le domaine de la justice pour les jeunes — 50 p. 100-50 p. 100 — à un moindre pourcentage. Nous remontons légèrement la pente, puisque nous étions tombés aussi bas que 27 p. 100. Nous remontons lentement à près de 40 p. 100.

Ceci étant dit, nous n'avons pas une évaluation complète des coûts de la part des provinces; nous leur avons demandé de faire cette évaluation, ce qu'elles font actuellement. Au fur et à mesure qu'elles mettent au point les initiatives, notamment les mesures extrajudiciaires, elles seront plus à même d'arriver à une évaluation des coûts. J'attends avec impatience de recevoir cette évaluation. Au fil des années, j'espère bien que nous serons en mesure d'obtenir et d'augmenter le financement que nous pouvons donner aux provinces afin qu'elles puissent régler ces questions.

Nous avons reçu un nouvel apport de 206 millions de dollars. Nous pensons que c'est suffisant pour que les provinces tablent sur les programmes existants ou en créent de nouveaux pour faire ce qui, nous le savons tous, est si important.

En ce qui concerne la formation, les provinces, les agences et les policiers ont accès à des fonds spéciaux. Nous avons des séances spéciales de formation pour les peuples autochtones. Nous savons qu'il faut aussi former les gens et ceux qui feront partie du système de justice, de manière qu'ils comprennent nos objectifs et les outils mis à leur disposition, de manière qu'ils sachent quand ils peuvent les utiliser ou non, à leur discrétion. Cela fait partie du défi à relever.

Cette formation sera la clef du problème. Elle a déjà débuté, car nous voulons que les gens commencent à penser à la façon dont nous devrions envisager toute cette initiative en matière de justice pour les jeunes, sans s'en tenir uniquement à la loi. La formation a commencé et elle va se poursuivre. C'est une des choses dont les provinces ont parlé pas plus tard qu'à la fin septembre, alors que j'assistais à des rencontres des ministres de la Justice aux paliers fédéral, provincial et territorial.

Senator Andreychuk: I will leave some things for the departmental officials, particularly on the cost funding and how it will be broken up. The police have also recently worried about the money.

Much of this bill is premised on our commitment and adherence to the Convention on the Rights of the Child. We have both signed and ratified the convention; however, it has not been incorporated into our national law. When can we expect enabling legislation to ensure that we are in full compliance and are part of the international convention, not only morally but also practically within our national law?

Ms McLellan: I will let Mr. Mosley respond to that, but I would say that we incorporate the principles of the convention in everything we do.

As Senator Pearson knows — and she has been instrumental in helping my department and others in this — we look at what the convention says in terms of any legislation we put forward that deals with young people or children. Here we decided to specifically reference the UN convention, for the first time in our youth criminal justice legislation, to bring home the point that that is an important document. It puts important principles on the table, and we believe this legislation is fully compliant with the UN convention.

One of the results of this legislation, once it is implemented, is that the provinces will save money on the detention side. They will have fewer young people in detention; therefore those resources can be reinvested. We are hoping that they will free up those resources and redirect them to the front end, which is the youth programming. For example, conditional sentences are a controversial subject. However, through the use of conditional sentencing we have seen a much lower detention rate in provincial detention facilities. That has freed up resources that the provinces have been able to use for crime prevention and for other things in their respective jurisdictions. We anticipate that there will be freed up dollars for the provinces to use because they will not be detaining as many youth, and the demands on their detention facilities will be much lower.

Mr. Mosley wishes to say something about the convention.

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice, Department of Justice Canada: One of our objectives in starting this process was to get away from the current distribution of funding from virtually 80 per cent on detention and approximately 20 per cent on alternatives. We wanted to turn this around so that 80 per cent would be going towards the alternatives to custody.

The convention on the rights of the child is a convention of general application. You may have heard recently about the government's intentions to implement a convention that the United Nations passed recently. In that regard, we need

Le sénateur Andreychuk: Je réserve quelques questions pour les fonctionnaires, notamment au sujet du financement des coûts. Les policiers se sont également inquiétés dernièrement au sujet de l'argent.

La plupart de ce projet de loi est fondé sur notre engagement et notre respect à l'égard de la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous avons signé et ratifié cette convention qui n'est toutefois pas englobée dans notre droit national. Quand pouvons-nous espérer des lois habilitantes susceptibles de garantir que nous respectons la convention internationale et que nous la faisons nôtre, non seulement moralement mais aussi pratiquement, dans le cadre de notre droit national?

Mme McLellan: Je vais laisser M. Mosley répondre à cette question, mais je dirais que nous englobons les principes de la convention dans tout ce que nous faisons.

Comme le sait le sénateur Pearson — et elle nous a beaucoup aidés dans ce dossier — nous tenons compte de ce que dit la convention quand nous élaborons une loi qui traite des jeunes ou des enfants. Nous avons décidé, pour la première fois, de faire mention de la convention des Nations Unies dans notre loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, et ce, pour bien faire comprendre l'importance de ce document. Il énonce des principes importants, et nous croyons que le projet de loi cadre en tous points avec la convention des Nations Unies.

Une fois mis en oeuvre, le projet de loi permettra, entre autres, aux provinces de réaliser des économies sur le plan de l'incarcération. Moins de jeunes seront incarcérés, ce qui veut dire qu'elles pourront réinvestir l'argent ailleurs. Nous espérons qu'elles réinvestiront ces ressources dans des programmes destinés aux jeunes. Par exemple, les condamnations conditionnelles constituent un sujet controversé. Or, le recours à ce type de condamnation a eu pour effet de réduire le taux d'incarcération dans les centres de détention provinciaux. Cela a permis de dégager des ressources que les provinces ont pu affecter à d'autres initiatives, comme la prévention du crime, dans leur compétence respective. Nous nous attendons à ce que les provinces aient davantage de ressources à leur disposition, parce que le nombre de jeunes incarcérés va diminuer, tout comme les besoins en centres de détention.

M. Mosley souhaite vous dire quelques mots au sujet de la convention.

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politique en matière de droit pénal et justice communautaire, ministère de la Justice: Nous voulions entre autres, par ce processus, modifier la formule utilisée jusqu'ici, qui consistait à consacrer 80 p. 100 des ressources à l'incarcération et environ 20 p. 100 des ressources aux mesures de rechange. Nous voulions modifier notre approche et consacrer 80 p. 100 des ressources aux solutions de rechange à l'incarcération.

La Convention relative aux droits de l'enfant est une convention d'application générale. Vous en avez peut-être entendu parlé, mais le gouvernement a fait part récemment de son intention de mettre en oeuvre la convention qu'ont adoptée

implementing legislation to conform and comply to that convention, and for ratification.

In this context, however, the concern is to ensure that our existing statutes are in conformity with the convention. Thus, we regularly respond to concerns, questions and criticisms as to whether our statutes of general application are in conformity with the convention. In this particular instance, as the minister has noted, this is the first time there has been a deliberate effort to spell out that adherence to the principles of the convention in our statute relating to youth justice.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: It is always a pleasure to welcome you to our Legal and Constitutional Affairs Committee. Bill C-7 raises several points having to do with constitutional law.

My question is along the same lines as the one raised by Senator Andreychuk. We have inherited Great Britain's system whereby whenever we sign a treaty, we must implement it through legislation. It is true that in the preamble you refer to the United Nations Convention on the Rights of the Child. Do you not think that we should go a bit further and say that this bill is the implementation of that extraordinary treaty on the rights of the child? I suggest that this be mentioned somewhere. It could be in the preamble or in another part of the act. Since we must enact a piece of legislation to implement a treaty, this is how we comply with this principle involving constitutional and international laws.

This is not a frequent occurrence, nor, indeed, a strictly mandatory one, but in light of the scope of this bill, I really wonder whether we ought not mention it. This is just a preliminary question, before we study the bill. The bill is a sizeable one. We are used to that; we like it.

[*English*]

Ms McLellan: In terms of what you say about the convention, everything in this bill has been run against the provisions of the convention. The convention, as Mr. Mosley has said, deals with principles and rights. We do ensure, whether we are dealing with a bill such as this or whether it is in other areas, that we look at the convention and what is there. In a way, there is nothing to legislate; we have ratified it. Every day we implement that law, when we ensure and go on the record as saying that our laws reflect the principles and rights set out in the UN Convention on the Rights of the Child.

Senator Beaudoin: You say that?

Ms McLellan: Yes. I am not sure if the court has been asked, but there is no jurisprudence that suggests anything we have done in relation to children at the federal level is in violation of the UN Convention on the Rights of the Child.

dernièrement les Nations Unies. Nous devons, pour ce faire, adopter une loi qui nous permet de mettre en oeuvre la convention en question, et aussi de la ratifier.

Or, nous devons, dans ce contexte, faire en sorte que nos lois existantes sont conformes à cette convention. Nous répondons donc régulièrement aux préoccupations, questions et critiques qui portent sur la question de savoir si nos lois d'application générale sont conformes à la convention. Dans ce cas-ci, comme l'a indiqué la ministre, c'est la première fois que nous précisons dans notre loi sur le système de justice pénale pour les adolescents que nous nous conformons aux principes de la convention.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: C'est toujours un plaisir de vous recevoir à notre Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Le projet de loi C-7 soulève plusieurs points en droit constitutionnel.

Ma question fait suite à celle du sénateur Andreychuk. Nous avons hérité du système de la Grande-Bretagne où chaque fois que nous signons un traité, nous devons le mettre en oeuvre par une législation. Il est vrai que vous faite référence dans le préambule, à la Convention des droits de l'enfant, à la Charte des Nations Unies. Ne pensez-vous pas que l'on devrait aller un peu plus loin et dire que ce projet de loi est la mise en oeuvre de ce traité extraordinaire sur les droits des enfants? Je suggérerais qu'on le mentionne quelque part. Cela pourrait être dans le préambule ou dans une autre partie de la loi. Comme nous sommes obligés de légiférer pour mettre en oeuvre un traité, voici comment nous nous conformons à ce principe de droit constitutionnel et de droit international.

Cela n'est pas fréquent ou strictement obligatoire, mais vu l'ampleur de ce statut, je me demande sérieusement si on ne devrait pas le mentionner. C'est une question purement préalable à l'étude du projet de loi. Ce projet de loi est considérable. Nous sommes habitués à ce genre de projet de loi, et nous les aimons.

[*Traduction*]

Mme McLellan: En ce qui a trait à la convention, nous avons vérifié toutes les dispositions du projet de loi afin de nous assurer qu'elles cadrent avec celle-ci. Comme l'a dit M. Mosley, il est question, dans cette convention, de principes et de droits. Nous nous inspirons de la convention quand nous élaborons un projet de loi comme celui-ci ou un projet de loi qui traite d'un autre sujet. En fait, il n'est pas nécessaire d'adopter une loi. Nous l'avons ratifiée. Chaque fois que nous mettons en oeuvre cette loi, nous confirmons que nos lois reflètent les principes et les droits définis dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Le sénateur Beaudoin: Vraiment?

Mme McLellan: Oui. Je ne sais pas si les tribunaux ont été saisis de l'affaire, mais il n'existe rien, dans la jurisprudence, qui donne à penser que les lois fédérales concernant les enfants violent la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

That is how we proceed. Whether it is here or in other areas of the law, we take the general principles and the rights. For example, there is the right to privacy. The Charter gives that right to young people as well as to adults. However, it is also in the UN charter. That is why, in this legislation, you see reflected an acknowledgement of that right, not only because we believe it is a Charter right but because it is in the UN Convention on the Rights of the Child, and the right of the child to due process of law.

Senator Beaudoin: I agree with you. That is stated in the fourth area of the preamble. I congratulate you for that. It is good. We must comply with the principle of duality because we are also a federation and some provincial law is involved. Perhaps it might be appropriate to say that it is implementing the convention.

Ms McLellan: On that point, senator, as you know, we can only implement the convention as it relates to those matters within our jurisdiction. The provinces will implement it in relation to those matters within their jurisdiction. I believe I am now able to say that all provinces, including Alberta — and Senator Pearson knows this, because I believe that she had discussions with the Province of Alberta, informal and otherwise — have now subscribed to the principles of the UN Convention on the Rights of the Child.

Senator Beaudoin: Have all the provinces complied?

Ms McLellan: Yes.

Senator Beaudoin: That is my second question. Of course, this is respectful of the division of powers, because criminal law is a federal matter. All tribunals have generously interpreted it since Confederation. There is no problem there.

When you were talking about cooperation with the provinces, you said, "We will spend a lot of money," and you have the right to do that. It is the spending power; therefore, it is all right. However, there will be some negotiation with the provinces in the field of education, which is a provincial matter. I do not doubt for a moment that you will respect that entirely. Is there enough latitude given to the provinces in the bill, or is it very general?

I believe strongly in negotiation between Ottawa and the provinces. It is part of our federal system. The history of Canada lies there. However, it is not always easy because some provinces wish to have more centralization and some others would like to have more decentralization. Those of us who come from Quebec know that by heart.

Is there enough latitude in this bill for negotiations to take place between Ottawa and the provinces as to what the provinces may do? Quebec is in a difficult situation, but it is a province, and they must do the same thing as the other provinces are doing. In your opinion is there enough latitude?

C'est ainsi que nous procédons. Que ce soit dans ce domaine-ci ou dans d'autres domaines de la loi, nous nous inspirons des principes généraux et des droits qui sont énoncés. Prenons, par exemple, le droit à la vie privée. La Charte accorde ce droit aux jeunes et aux adultes. Or, ce droit figure également dans la Charte des Nations Unies. Voilà pourquoi nous reconnaissons, dans le projet de loi, l'existence de ce droit, et aussi du droit de l'enfant à une procédure régulière, non seulement parce qu'ils sont définis dans la Charte, mais également parce qu'ils figurent dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous. C'est ce que dit le quatrième paragraphe du préambule. Je vous en félicite. C'est très bien. Nous devons respecter les principes de la dualité parce que nous sommes également une fédération et parce qu'il y a des lois provinciales qui sont en cause. Il serait peut-être indiqué de dire que le projet de loi met en oeuvre la convention.

Mme McLellan: Sur ce point, sénateur, comme vous le savez, nous pouvons uniquement mettre en oeuvre les aspects de la convention qui relèvent de notre compétence. Il en va de même pour les provinces. Je peux vous dire que toutes les provinces, y compris l'Alberta — et le sénateur Pearson le sait, parce qu'elle a eu des discussions informelles et autres avec l'Alberta — ont souscrit aux principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Le sénateur Beaudoin: Toutes les provinces?

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Ma deuxième question porte là-dessus. Bien entendu, on respecte ici le partage des pouvoirs, parce que le droit pénal relève de la compétence du gouvernement fédéral. Tous les tribunaux en ont donné une interprétation généreuse depuis la Confédération. Il n'y a pas de problème de ce côté-là.

Quand vous avez parlé de collaboration avec les provinces, vous avez dit: «Nous allons dépenser beaucoup d'argent», et vous avez le droit de le faire. Vous possédez le pouvoir de dépenser, et il est tout à fait normal que vous l'exerciez. Toutefois, il faudra entreprendre des négociations avec les provinces dans le domaine de l'éducation, un secteur qui relève de leur compétence. Je n'ai aucun doute que vous allez respecter ce fait. Est-ce que le projet de loi accorde aux provinces la latitude dont elles ont besoin pour agir? Ou est-ce que cette latitude est définie en termes très généraux?

Je crois fermement au principe de la négociation entre Ottawa et les provinces. Cela fait partie intégrante de notre régime fédéral. C'est un principe qui fait partie de notre histoire. Toutefois, il n'est pas toujours facile de l'appliquer parce que certaines provinces veulent plus de centralisation, et d'autres, plus de décentralisation. Ceux qui d'entre nous viennent du Québec le savent tous.

Est-ce que ce projet de loi donne à Ottawa et aux provinces la latitude dont elles ont besoin pour négocier? Le Québec se trouve dans une situation difficile, mais c'est une province comme les autres et il doit agir comme le font les autres provinces. Est-ce que le projet de loi leur accorde la latitude dont elles ont besoin?

Ms McLellan: This piece of legislation is a model of flexibility in terms of giving provinces the opportunity to put in place programs and initiatives that they think meet the needs of their young people and the communities in which they live. In fact, we have been criticized by some — and you may hear this — for providing too much flexibility to the provinces. Like you, senator, I believe that the federation only works if we are working in partnership and cooperation with the provinces. That does not mean we always agree.

The basis of the allocation of the funds for programming is in the form of contribution agreements. You are quite right, senator, those are negotiated with the provinces. Within our general criminal law power — this legislation being criminal law — we reflect, for example, in the extrajudicial components some of the things that we would want to see available for judges, police, young people and victims themselves. Provinces are at different stages regarding the provision of those services. We want to put the emphasis on that which is non-judicial. We all understand that, right? You go to court, there are lawyers and there is sometimes detention. However, even within that system, we will provide the provinces with money to be able to do a better job of therapeutic intervention and rehabilitation, especially of the most serious offenders while they are in detention.

Most of the provinces have identified that that is a new cost for them. Therefore, we have earmarked special dollars to help them begin to develop those programs as we move forward with this legislation.

It is a matter of negotiation. There are contribution agreements. The provinces know that in the past 80 per cent of our dollars went to those provinces that put an emphasis on detention. We want to change that. That is why you will see provinces such as Quebec start to receive proportionately more money. This will apply to provinces like my own, which is Alberta, which has done a lot in the area of extrajudicial, community-based justice. Quebec is the most notable of the provinces in that it has experience with this extrajudicial area. Their dollars will increase, too.

We are sending a message, senator, that we do not want all of our dollars spent on warehousing young people as they have been in the past. We want people to think more creatively about extrajudicial measures that will help young people who commit less violent crimes and who would be better served in the community.

We are working very hard with the provinces to ensure that they have that flexibility. However, within that basic philosophical framework, we have spent too much money on simple detention in the past and not enough on other means of support for young people in the communities.

Mme McLellan: Ce projet de loi est un modèle de souplesse, car il permet aux provinces de mettre en place des programmes et des initiatives qui, à leur avis, répondent aux besoins de leurs jeunes et des collectivités dans lesquelles ils vivent. En fait, certains nous ont reproché d'avoir donné trop de souplesse aux provinces. Comme vous, sénateur, je crois que la fédération ne peut fonctionner que si nous travaillons en collaboration et en partenariat avec les provinces. Cela ne veut pas dire que nous sommes toujours d'accord.

Pour ce qui est des fonds qui sont alloués aux programmes, nous utilisons comme formule les ententes de contribution. Et vous avez tout à fait raison, sénateur. Ces ententes doivent être négociées avec les provinces. Concernant notre pouvoir général en matière de droit pénal — ce projet de loi relève du droit pénal — les mesures extrajudiciaires englobent certains des services auxquels nous voudrions que les juges, les policiers, les jeunes et les victimes elles-mêmes aient accès. Ces services varient d'une province à l'autre. Nous voulons mettre l'accent sur les mesures non judiciaires. Nous comprenons tous cela, n'est-ce pas? Il y a les tribunaux, les avocats et parfois l'incarcération. Or, nous comptons, même à l'intérieur de ce système, fournir aux provinces des ressources qu'elles pourront utiliser pour offrir des programmes d'intervention thérapeutique et de réadaptation, notamment aux délinquants les plus dangereux, et ce, pendant qu'ils sont en détention.

La plupart des provinces ont indiqué que cela va entraîner pour elles de nouvelles dépenses. Par conséquent, nous avons mis de côté des fonds pour appuyer la mise en oeuvre de ces programmes au fur et à mesure que nous allons de l'avant avec ce projet de loi.

Les négociations sont donc très importantes. Il existe des ententes de contribution. Les provinces savent que, dans le passé, 80 p. 100 des fonds étaient alloués aux provinces qui prônaient l'incarcération. Nous voulons changer cela. Voilà pourquoi certaines provinces, comme le Québec, vont recevoir proportionnellement plus d'argent. Il en ira de même pour les provinces comme la mienne, l'Alberta, qui a fait beaucoup dans le domaine extrajudiciaire et communautaire. Toutefois, le Québec se démarque le plus des autres en raison de l'expérience qu'il possède dans le domaine des mesures extrajudiciaires. Sa part va également augmenter.

Ce que nous cherchons à faire comprendre, sénateur, c'est que nous ne voulons pas que l'argent serve à incarcérer les jeunes, comme cela s'est fait dans le passé. Nous voulons que les gens mettent en place des mesures extrajudiciaires qui visent à venir en aide aux jeunes qui commettent des crimes moins violents et dont les intérêts seraient mieux servis s'ils purgeaient leur peine dans la collectivité.

Nous collaborons de près avec les provinces pour faire en sorte qu'elles disposent de la flexibilité dont elles ont besoin pour agir. Toutefois, nous avons, dans le passé, consacré trop fonds aux programmes d'incarcération, et pas assez aux autres mesures de soutien au sein de la collectivité.

[*Translation*]

Senator Nolin: Madam Minister, it is always a pleasure for us to welcome you here. For the moment, I am going to limit my remarks to a single aspect of the bill, and afterwards take part in the second round of questions. I see that time is passing very quickly, but in any case, Madam Minister, would it be possible for you to come back some other time?

[*English*]

It is always possible that when the committee is hearing from witnesses that policy questions arise. It is always good to know in advance that the minister can come back to address those policy questions.

Ms McLellan: Certainly, if there are those clarifications at the end of your time with the witnesses, I can return.

[*Translation*]

Senator Nolin: As I said before, I will only be commenting one aspect of the bill, which is making information available to the public. In your preliminary remarks, you mentioned Canadians' loss of confidence in the youth criminal justice administration system. In the third whereas of the preamble, you refer to the right of Canadians to have access to objective information.

Do you believe Canadians really have access to objective information that allows them to assess the effectiveness of the youth criminal justice system?

[*English*]

Ms McLellan: I hope my friends in the media do not take this the wrong way.

Senator Nolin: It is probably not they who are the problem.

Ms McLellan: I think it is fair to say that most Canadians get their impression of the justice system — whether it is the youth justice system or the larger justice system — from what they read in the papers or see on television or hear on radio. Most Canadians, thankfully, do not come into personal contact with the criminal justice system where they or members of their family have been victims or where they have been hurt or they have a young person who has broken the law. We can all say thank goodness for that.

The impressions of the public are, as in so many areas, shaped and moulded by what they read in the papers. Do you call that objective, senator? Honestly, I do not know.

I do not know how many Canadians pay attention to StatsCan and to the judicial institute who put out numbers in terms of what is happening. What we know is that while youth justice has declined slightly, violent youth crime has not. That should be troubling to all of us. Why are young people committing violent crimes? The degree of violence is greater than we have seen in the past. That is a troubling question for all of us.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Madame la ministre, c'est toujours un plaisir pour nous de vous recevoir. Pour le moment, je vais m'en tenir à un seul aspect du projet de loi et par la suite, je reviendrai pour la deuxième ronde de questions. Je vois le temps qui file, mais vous serait-il possible de revenir ultérieurement?

[*Traduction*]

Il est toujours possible, quand le comité entend des témoins, que des questions de politique soient abordées. Il serait bon de savoir si la ministre peut revenir ultérieurement pour répondre à ces questions.

Mme McLellan: Oui. Si vous avez besoin de précisions après avoir entendu les témoins, je reviendrai.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Comme je l'ai dit plus tôt, je me limiterai à un seul élément du projet de loi, celui de l'information du public. Dans vos remarques préliminaires, vous avez fait mention de la perte de confiance des Canadiens envers le système d'administration de la justice criminelle pour les jeunes adolescents. Dans le troisième attendu du préambule, vous mentionnez le droit des Canadiens d'avoir accès à une information objective.

Selon vous, les Canadiens disposent-ils réellement d'une information objective leur permettant de juger de l'efficacité du système judiciaire pénal pour les adolescents?

[*Traduction*]

Mme McLellan: J'espère que mes amis journalistes n'interpréteront pas mes propos de façon négative.

Le sénateur Nolin: Ce ne sont probablement pas eux qui posent problème.

Mme McLellan: Il est juste de dire que la plupart des Canadiens se fient à ce qu'ils lisent dans les journées, ou à ce qu'ils voient à la télévision ou entendent à la radio pour se faire une idée du système de justice — qu'il s'agisse du système de justice pour les jeunes ou du système de justice en général. Dieu merci, la plupart des Canadiens n'ont pas de contact avec le système de justice pénale s'ils n'ont pas été victimes d'un acte criminel, si un membre de leur famille ne l'a pas été, s'ils n'ont pas été blessés ou si un jeune n'a pas violé la loi. Nous pouvons tous dire Dieu merci, ce n'est pas le cas.

La perception du public, dans bien des domaines, est façonnée par ce qu'il lit dans les journaux. Est-ce que cette façon de faire est objective, sénateur? Honnêtement, je ne le sais pas.

Je ne sais pas combien de Canadiens tiennent compte de ce que disent Statistique Canada et le milieu judiciaire. Or, ce que nous savons, c'est que le nombre de jeunes ayant des démêlés avec la justice a diminué, tandis que le nombre de crimes violents commis par des jeunes a augmenté. Nous devrions tous trouver ces données inquiétantes. Pourquoi les jeunes commettent-ils des crimes violents? Le degré de violence est beaucoup plus grand que dans le passé. C'est une question troublante.

This year, violent youth crimes went up 2 per cent. Those numbers are out there. What proportion of the public pays attention? I do not know. If my colleague, the Attorney General of Ontario appears before you, he will put in front of you a number that many people in Ontario know and use and which many Canadians have seized upon. That is to say that over the past 20 years, youth crime has increased 100 per cent. If you look at the number in that window, then it is alarming. If that were the only number you ever saw, you would be very alarmed and ask yourself, "What is happening with our young people and our families and what is happening in our communities?"

We take heart and hope from the fact that over the past seven or eight years youth crime has declined slightly. It has basically flatlined. In the area of violent youth crime, we do seem to see some troubling things that we will need to address.

How many people pay attention to that? That is objective data. How many people pay attention to it, senator? I do not know.

[*Translation*]

Senator Nolin: That is precisely the point I want to debate with you. It should not be necessary to include a whereas in a preamble to have a government attempt by all possible means to make objective information available to the population.

You referred to statistics from the Canadian Centre for Justice Statistics. According to the figures I consulted, one may conclude that there is in Canada a decrease in juvenile criminality. In 1996 there was a decrease of 3.2 per cent in the number of criminal charges laid for violent offences, and in 1997, there was a further decrease of 2 per cent.

It is true, however, that there is an increase in drug-related offences. Some may say that some of these are not violent offences. However, in other cases very violent crimes are committed. As you noted quite rightly, this information is available on an annual basis. Often, it does not find its way into the headlines, nor onto the front pages, certainly.

Is it not the government's — any government's — duty to make objective information available to Canadians, using all possible means to do so? Why do we need a whereas in a bill to impose that responsibility? Should that not be a government's daily responsibility, to ensure that all Canadians can feel confident in a system that seems to produce results?

[*English*]

Ms McLellan: I take your point, and I agree that it is the obligation of all of us. That is why I called upon all Parliamentarians earlier to help inform the public about what is happening in our society in respect of crime and, in particular, to youth crime because we are dealing with young people. We have devoted millions of dollars, as this initiative moves forward to what we call "public education." That will help the public to

Cette année, les crimes violents commis par les jeunes ont augmenté de 2 p. 100. Les chiffres sont là. Combien de personnes s'y intéressent? Je ne le sais pas. Mon collègue, le procureur général de l'Ontario, va vous soumettre, s'il comparaît devant vous, une statistique que de nombreuses personnes en Ontario connaissent bien et utilisent, et que de nombreux Canadiens ont retenue. Au cours des 20 dernières années, la criminalité chez les jeunes a augmenté de 100 p. 100. Ce chiffre est alarmant. Si c'était la seule statistique que vous deviez voir, vous seriez très inquiet et vous vous demanderiez: «Qu'est-ce qui se passe chez les jeunes et chez nos familles? Qu'est-ce qui se passe au sein de nos collectivités?»

Nous avons constaté qu'au cours des sept ou huit dernières années, la criminalité chez les jeunes a diminué légèrement, ce qui est encourageant. La situation s'est stabilisée. Pour ce qui est des crimes violents commis par les jeunes, il y a de ce côté-là des choses troublantes que nous devrons régler.

Combien de gens y prêtent attention? Ce sont des données objectives. Combien de gens y prêtent attention, monsieur le sénateur? Je ne le sais pas.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: C'est exactement le point que je veux débattre avec vous. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait un attendu dans un préambule pour qu'un gouvernement tente, par tous les moyens possibles, de présenter à la population une information objective.

Vous avez mentionné les statistiques qui nous proviennent du Centre canadien de la statistique juridique. D'après les chiffres que j'ai consultés, on peut conclure qu'il y a au Canada une baisse de la criminalité juvénile. En ce qui a trait aux accusations pour crimes violents, en 1996, il y a eu une réduction de 3,2 p. 100 et en 1997, une réduction de 2 p. 100.

Il est certain que si l'on examine la question de la consommation des drogues au Canada, il y a définitivement une augmentation. Certain dirons que, dans certains cas, ce ne sont pas des crimes violents. Toutefois dans d'autres cas des crimes très violents sont commis. Vous avez raison de dire que cette information est disponible annuellement. Cela ne fait souvent pas la manchette et certainement pas la une.

N'est-il pas du devoir du gouvernement, quel qu'il soit, de rendre disponible aux Canadiens, par tous les moyens possibles, une information objective? Pourquoi faut-il un attendu dans un projet de loi pour imposer cette responsabilité? Cette responsabilité devrait être quotidienne afin de s'assurer que tous les Canadiens puissent avoir confiance dans un système qui semble produire des résultats?

[*Traduction*]

Mme McLellan: Je comprends ce que vous voulez dire et je conviens qu'il s'agit d'une obligation pour chacun d'entre nous. C'est pourquoi j'ai demandé un peu plus tôt à tous les parlementaires d'aider le public à comprendre ce qui se passe dans notre société en matière de criminalité, notamment en matière de criminalité juvénile, car nous parlons ici des jeunes. Nous avons consacré des millions de dollars pour ce que nous appelons dans

understand that the big headline in the newspaper about a tragedy is not the only element they need to know about youth justice and what is happening with young people in Canada.

We are also trying to educate people about the fact that you should not equate success in the youth justice system with the number of times that someone goes to detention. That is why, for example, in our crime prevention program we spend quite a bit of time helping communities understand. There are great programs happening in communities to keep young people out of trouble. Would it not be nice if we all did more of this, as opposed to focussing on the headline that says, "Young person beats Mr. X to death." I am not suggesting that the headline is not important public information, but there is so much more happening in our society that is positive in keeping young people out of trouble, or in finding new ways to help them if they do get in trouble. That is the obligation of all of us — every concerned citizen and everyone who cares about young people. We are putting resources into that, and we will continue to do that.

Senator, as you know, sometimes it is an effort to get people to listen and to see beyond the headlines so that they can understand this complex area, that young people are complex and that the solutions are not simple; it is often akin to beating your head against that wall. We all know that, as Parliamentarians.

However, we cannot stop making the effort; we must help Canadians understand that youth justice is about more than putting kids in jail. Too often, Canadians define the success of the system by whether someone goes to jail and for how long they go to jail.

We included this to remind all of us that we have an obligation to help Canadians who are concerned about the safety and security of their families and communities. We have an obligation to help them understand that this is a complex issue that goes beyond detention statistics.

[*Translation*]

Senator Nolin: Madam Chair, I hope that we will be able to have the minister back at another time. I have questions to ask concerning principles raised in the bill, funding, and sharing and exchanging information with the provinces.

[*English*]

The Chairman: I am glad the minister has committed to return. Our time is limited today and we have additional questions.

le cadre de cette initiative, «l'éducation du public». Ainsi, le public pourra comprendre que les manchettes des journaux au sujet d'une tragédie ne sont pas les seuls éléments d'information dont il a besoin pour comprendre la justice pour les adolescents, ainsi que pour comprendre ce qui se passe au Canada en ce qui concerne les jeunes.

Nous essayons également de faire comprendre aux gens que la réussite du système de justice pour les adolescents ne dépend pas du nombre de fois où un jeune est emprisonné. C'est la raison pour laquelle, par exemple, dans le cadre de notre programme de prévention du crime, nous passons pas mal de temps à aider les collectivités à comprendre. Il existe de très bons programmes au sein des collectivités qui visent à ce que les jeunes ne s'attirent pas d'ennuis. Ne vaudrait-il pas mieux que nous tous adoptions une telle attitude au lieu de nous concentrer sur les manchettes selon lesquelles «Tel ou tel jeune a battu M. X à mort.» Je ne veux pas dire que les manchettes ne représentent pas une information importante pour le public, mais beaucoup plus de mesures positives sont prises dans notre société pour empêcher que les jeunes ne s'attirent des ennuis ou pour trouver des nouvelles façons de les aider au cas où ils s'attireraient des ennuis. C'est une obligation pour nous tous — pour tous les citoyens et pour tous ceux qui s'occupent des jeunes. Nous prévoyons des ressources à cet égard et nous allons poursuivre sur cette voie.

Monsieur le sénateur, comme vous le savez, il est parfois ardu d'obtenir l'attention des gens et de faire en sorte qu'ils vont au-delà des manchettes afin de pouvoir comprendre cette question complexe, de pouvoir comprendre que les jeunes sont complexes et que les solutions ne sont pas simples; c'est comme si l'on se tapait la tête contre les murs et, en tant que parlementaires, nous savons trop bien ce que cela veut dire.

Nous ne pouvons toutefois pas cesser nos efforts; nous devons aider les Canadiens à comprendre que la justice pour les jeunes représente bien plus que leur emprisonnement. Trop souvent, les Canadiens jugent de la réussite du système en fonction de l'emprisonnement et de sa durée.

Nous avons donc prévu ce préambule pour rappeler à chacun d'entre nous que nous avons l'obligation d'aider les Canadiens qui sont préoccupés par la sécurité de leur famille et de leur collectivité. Nous avons l'obligation de les aider à comprendre que c'est une question complexe qui dépasse les statistiques en matière de détention.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, j'espère que nous pourrons recevoir la ministre à un autre moment. J'ai des questions à poser concernant les principes soulevés dans le projet de loi: le financement, le partage et l'échange d'information avec les provinces.

[*Traduction*]

La présidente: Je suis heureuse que la ministre s'engage à revenir. Notre temps est limité aujourd'hui et nous avons d'autres questions.

Senator Fraser: Madam Minister, I am particularly concerned by the provisions about publication of the names of young persons. I spent my life as a journalist before I came here, and I am in favour of open courts. I understand the fundamental principles of the protection of society with which the judicial process must deal. However, we have accepted as equally fundamental, the principle that young people are different and that they need protection. I note that even the UN convention says that a young person's privacy shall be fully respected at all stages of the criminal proceedings.

I can understand, perhaps, the provision that a young offender's name is publishable if that individual is actually a danger to society and is on the run. How are they to be found if they are not identified?

However, in other cases, what public good is served by publishing the name of a youth — and in some jurisdictions it will be name of a 14-year-old child, who has committed an offence — when the entire principle of this bill reflects your conviction, and certainly my conviction, that what we try to do is rehabilitate that 14-year-old child? If we publish the 14-year-old's name, he or she can never again escape the stigma that will be attached. It might even be counter-productive at first, because we know that 14-year-olds tend to think that there is no such thing as bad publicity. Some of us know better.

It even seems to make a mockery of the provision that their records shall be kept private. I do not understand what earthly, public good this serves.

Ms McLellan: Keep in mind, senator, that youth justice legislation in Canada has always had public information provisions, so this is not new.

Senator Fraser: However, the whole bill is new, so why can we not fix things?

Ms McLellan: Publication, in certain instances, is the right balance to strike. In fact, when the UN convention speaks to the right to privacy, it is the same issue that we experience under the Charter of Rights and Freedoms. That does not mean that the right of privacy is self-defining and that no identification of any young person will ever take place. That is not what it means. We believe that this legislation is fully compliant with the right of privacy as set out in the UN convention.

Having said that, as I said earlier, it is a case of striking a balance in a democratic society. We acknowledge that young people are different, but we also acknowledge that in limited circumstances, where there has been grievous harm done, there is an interest in the community in knowing what has happened so that the community can begin to heal.

You will hear from some victims' rights organizations, and I would ask you to listen to them and to not discount what they say about the importance, especially in situations of grievous harm, of events that have taken place. We are all aware of situations of grievous harm, where one receives an adult sentence and, at

Le sénateur Fraser: Madame la ministre, je suis particulièrement inquiète au sujet des dispositions relatives à la publication du nom des jeunes. J'ai été journaliste toute ma vie avant de venir ici et je suis en faveur d'audiences publiques. Je comprends les principes fondamentaux de la protection de la société que le processus judiciaire doit assurer. Toutefois, nous avons accepté comme principe tout aussi fondamental le fait que les jeunes sont différents et qu'ils ont besoin de protection. Je remarque que même la convention des Nations Unies stipule que la vie privée d'un jeune doit être entièrement respectée à toutes les étapes des poursuites pénales.

Je peux à la rigueur comprendre que le nom d'un jeune contrevenant soit publiable si ce jeune présente véritablement un danger pour la société et s'il est en fuite. Comment le retrouver s'il n'est pas identifié?

Toutefois, dans d'autres cas, à quoi sert-il de publier le nom d'un jeune — et dans certaines compétences, il peut s'agir du nom d'un enfant de 14 ans qui a commis une infraction — alors que le principe entier de ce projet de loi reflète votre conviction, et certainement la mienne, à savoir que nous essayons d'assurer la réadaptation de cet enfant de 14 ans? Si nous publions le nom de l'enfant de 14 ans, il risque d'en être à jamais marqué. Cela pourrait même être contreproductif au départ, car nous savons que les jeunes de 14 ans ont tendance à penser qu'il n'y a rien de tel que la mauvaise publicité. Certains d'entre nous savons bien que c'est tout le contraire.

Cela semble même tourner en dérision la disposition stipulant que leurs dossiers restent confidentiels et je ne comprends vraiment pas en quoi cela sert l'intérêt public.

Mme McLellan: N'oubliez pas, madame le sénateur, que la législation en matière de justice pour les jeunes au Canada a toujours renfermé des dispositions sur l'information du public, si bien qu'il n'y a là rien de nouveau.

Le sénateur Fraser: Toutefois, comme ce projet de loi est entièrement nouveau, pourquoi ne pas arranger les choses?

Mme McLellan: Dans certains cas, la publication représente l'équilibre auquel il faut parvenir. En fait, lorsque la convention de l'ONU traite du droit à la vie privée, elle traite de la même question qui se pose en vertu de la Charte des droits et libertés. Cela ne veut pas dire que le droit à la vie privée est auto-défini et qu'aucune identification d'adolescent ne sera jamais donnée. Ce n'est pas ce que cela veut dire. Nous croyons que cette législation respecte entièrement le droit à la vie privée tel que défini par la convention de l'ONU.

Ceci étant dit, je répète qu'il s'agit d'arriver à un équilibre au sein de notre société démocratique. Nous reconnaissons que les jeunes sont différents, mais nous devons également reconnaître que dans certains cas précis, en cas de préjudice grave, la collectivité a intérêt à savoir ce qui s'est passé pour commencer à fermer ses plaies.

Vous allez entendre des organisations vouées aux droits des victimes — et je vous demanderais de les écouter et de tenir compte de ce qu'elles disent au sujet de l'importance des événements qui se sont produits, surtout en cas de préjudice grave. Nous reconnaissons tous la réalité du préjudice grave, lorsqu'un

present, where one is transferred to adult court. Part and parcel of that acknowledgement, in a civil society, is that your name will be known.

Senator Fraser: At the age of 14?

Ms McLellan: Yes.

Senator Fraser: I do not follow that reasoning, minister. I do not understand that, but I understand that it is vital for society to be persuaded that justice has been served.

Ms McLellan: They must also see it being done.

Senator Fraser: I do not understand that that should automatically occur. It is very sweeping.

Ms McLellan: No, in fact, this is very narrow.

Senator Fraser: It does not seem narrow to me.

Ms McLellan: I am sure that some of the organizations that come before you will tell you that they would prefer to see a much broader publication possibility. We tried to strike the balance.

In fact, the change from the existing law is minimal. In presumptive categories, if one gets an adult sentence or a youth sentence, there will be publication. However, the young person, in relation to the youth sentence, has the opportunity to convince the court that the publication should not take place. There is judicial discretion.

Senator Fraser: Would it have been contrary to all your principles to put it the other way around, with the burden put on those who seek publication?

Ms McLellan: As I say, there are different approaches one could take. We are trying to strike a balance. We should not underestimate the deep concern that exists within society. More than the substantive offences themselves for which we create a presumption, the area that Canadians feel the most visceral about — and we, as Parliamentarians, must respect how they feel — is in the area of their right to know as a civil community. I have tried to explain to them the limitations that we have put in this bill and why they are there and the fact that rehabilitation and reintegration into society are also important values in this area.

I think we have struck the right balance. I understand that there are those on both sides of this discussion who feel that we have not. However, this is a small and incremental change to the existing law.

Senator Pearson: My question has two parts and relates to youth engagement. I have participated in a number of the consultations that have been organized by the Department of Justice in which children have been happily integrated. Many of them have been there and spoken about their experiences.

contrevenant se voit infliger une peine réservée aux adultes et, à l'heure actuelle, lorsqu'un jeune est transféré à un tribunal pour adultes. La condition sine qua non de cette reconnaissance, dans une société civile, c'est que le nom du contrevenant soit publié.

Le sénateur Fraser: Même s'il n'a que 14 ans?

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Fraser: Je ne suis pas ce raisonnement, madame la ministre. Je ne le comprends pas, mais je comprends qu'il est essentiel pour la société d'être convaincue que justice a été rendue.

Mme McLellan: Elle doit également voir qu'effectivement justice a été rendue.

Le sénateur Fraser: Je ne comprends pas pourquoi cela devrait se faire automatiquement. C'est d'une portée très vaste.

Mme McLellan: Non, en fait, c'est d'une portée très étroite.

Le sénateur Fraser: Ce n'est pas mon avis.

Mme McLellan: Je suis sûre que certaines des organisations qui comparaîtront devant vous vous diront qu'elles souhaiteraient pouvoir publier les noms sans autant d'entraves. Nous avons essayé d'arriver à un équilibre.

En fait, le changement par rapport à la loi actuelle est minime. Dans la catégorie d'infractions désignées, il y aura publication, que la peine soit une peine d'adulte ou d'adolescent. Toutefois, l'adolescent, s'il se voit infliger une peine d'adolescent, a la possibilité de convaincre le tribunal que la publication ne devrait pas se faire. La discrétion judiciaire est prévue.

Le sénateur Fraser: Le fait de procéder de manière opposée, c'est-à-dire demander à ceux qui souhaitent la publication d'en convaincre le tribunal aurait-il été à l'encontre de tous vos principes?

Mme McLellan: Comme je l'ai déjà dit, diverses approches sont possibles. Nous essayons de parvenir à un équilibre. Il ne faut pas sous-estimer l'inquiétude profonde qui existe au sein de la société. Ce à quoi les Canadiens tiennent le plus, viscéralement parlant — et en tant que parlementaires, nous devons le respecter — c'est leur droit de savoir en tant que collectivité civile; les infractions substantielles pour lesquelles nous créons une présomption revêtent moins d'importance. J'ai essayé de leur expliquer les limites que nous avons prévues dans ce projet de loi et leur raison d'être, ainsi que le fait que la réadaptation et la réinsertion sociale sont également des valeurs importantes dans ce domaine.

Je crois que nous sommes parvenus au bon équilibre, mais je peux comprendre que ceux qui sont des deux côtés de la barrière ne le pensent pas. Toutefois, il s'agit d'une petite modification marginale à la loi actuelle.

Le sénateur Pearson: Ma question qui se compose de deux volets porte sur l'engagement des jeunes. J'ai participé à plusieurs consultations qui ont été organisées par le ministère de la Justice où les enfants ont été bien intégrés. Beaucoup d'entre eux y ont d'ailleurs parlé de leurs expériences.

First, it is extremely important that young people know the law. Much of the flippancy that the public attributes to young people is not flippancy, but simply a lack of understanding of what the law is about. I am hoping that some of the money that you have been talking about for public awareness, with which I agree, there will be a focus on informing young people about the law. That is the first part of my question.

Second, the convention, where young people have a right to take part in proceedings and regulations and so on concerning them, is well covered in the actual due process. However, even behind that, in the formulation of this legislation, was there any attempt to reach out to young people to get some opinion from them about what would work and what would not work for them?

Ms McLellan: To your last point, yes, absolutely. I attended a session where my department brought together a large number of young people from across the country — individual young people as well as young people who work in various youth organizations that exist in cities like Montreal and elsewhere and who, on a daily basis, are helping each other.

Ms Latimer can talk more about that if you would like to hear about that now, or maybe at another time. However, we have made a real effort to hear from young people.

We also had a special session dealing with Aboriginal communities and Aboriginal young people, because they, of course, have so many of their number in detention all across the country.

We wanted to ensure that we heard from young people about their attitudes: what works, what does not, why they get in trouble, what will keep them out of trouble, and what will keep them out of trouble after they get into trouble? We talked to them about issues like publication and why young people do some of the acts of violence that we all see and read about.

When Ms Latimer and Mr. Mosley and others return, I know they would be happy to talk to you about that. It is an important part of what they do. Yes, there are resources to help young people. It is always a question of how you get to them. That is one of the things we want to talk to young people about: What is the best way to get to you to let you know what the law is?

We can reach them through schools and through families, although it must be a multifaceted approach. Schools are key to all of this, as well as youth organizations and groups, boys' and girls' clubs and other organizations where young people believe that these people are not just adults preaching to them but that their own organizations that have credibility with them. We will spend some considerable time reaching down into the communities of young people to ensure they know what the law is.

[*Translation*]

Senator Prud'homme: I certainly recalled, as I listened to your presentation, that I am a Quebec senator in Ottawa. Needless to say, I am not here to carry out the instructions of any Quebec political party, and that includes those who are attempting to

Tout d'abord, il est extrêmement important que les jeunes connaissent la loi. L'insouciance que les jeunes, d'après le public, affichent, n'en est pas vraiment une, il s'agit plutôt d'une incompréhension de la loi. J'espère qu'une partie des fonds qui, selon vous, seront affectés à la sensibilisation du public, avec laquelle je suis d'accord, viseront également à informer les jeunes au sujet de la loi. C'est la première partie de ma question.

Deuxièmement, la convention indiquant que les jeunes ont le droit de participer aux délibérations et à la réglementation qui les touchent, est bien englobée dans l'application régulière de la loi. Toutefois, dans la formulation de cette législation, a-t-on essayé de demander aux jeunes leur avis sur ce qui fonctionnerait et sur ce qui ne fonctionnerait pas pour eux?

Mme McLellan: Pour répondre à votre dernier point, oui, absolument. J'ai participé à une séance où mon ministère avait rassemblé un grand nombre de jeunes de tout le pays — des jeunes venus à titre particulier, ainsi que des jeunes qui travaillent dans divers organismes de jeunes qui existent dans des villes comme Montréal et ailleurs et qui s'entraident quotidiennement.

Mme Latimer pourra parler davantage de ce sujet si vous le désirez, maintenant ou un autre moment. Toutefois, nous nous sommes vraiment efforcés d'écouter le point de vue des jeunes.

Nous avons également organisé une séance spéciale relative aux collectivités et aux jeunes autochtones car, bien sûr, il y en a tellement qui se retrouvent en détention dans tout le pays.

Nous tenions à ce que les jeunes nous parlent de leurs attitudes. Qu'est-ce qui fonctionne, qu'est-ce qui ne fonctionne pas, pourquoi ils s'attirent des ennuis, qu'est-ce qui peut les empêcher de s'attirer des ennuis, avant et après les ennuis en question? Nous leur avons parlé de questions comme la publication et pourquoi les jeunes commettent certains actes de violence dont nous sommes tous témoins.

Lorsque Mme Latimer, M. Mosley et d'autres reviendront, je sais qu'ils se feront un plaisir de vous parler à ce sujet, car c'est une partie importante de leur travail. Oui, nous avons des ressources pour aider les jeunes et il s'agit toujours de savoir comment les en faire profiter. C'est une des choses dont nous voulons parler aux jeunes: quelle est la meilleure façon de vous faire savoir ce que représente la loi?

Nous pouvons avoir accès à eux par l'entremise des écoles et des familles; l'approche doit toutefois revêtir plusieurs aspects. Les écoles sont essentielles, ainsi que les organismes et groupes de jeunes, les clubs de garçons et de filles et autres organismes que les jeunes considèrent non pas placés sous la direction d'adultes qui leur font la morale, mais plutôt comme leurs propres organismes qui sont crédibles. Nous allons passer considérablement de temps au sein des collectivités de jeunes pour nous assurer qu'ils connaissent la loi.

[*Français*]

Le sénateur Prud'homme: Je dois certainement me souvenir, quand j'écoute ce que vous nous avez dit, que je suis un sénateur du Québec à Ottawa. Inutile de vous dire que je ne n'agis pas sur les directives de quelque parti politique du Québec à Ottawa, et

pressure us to commit to voting against this bill. None of that impresses me much, I am too old for that.

My question is very simple. The Government of Quebec, which is most opposed —

[*English*]

— as they would say in English, adamantly opposed to this project and unanimously opposed to the project —

[*Translation*]

— have they misunderstood the bill? Did they refuse to take an active part, with their officials, in the work that led to the drafting of this bill? If they did participate, what was the result of that? And if not, why not?

[*English*]

Ms McLellan: We have had, until a certain point, many discussions with Quebec officials. In fact, Quebec officials were very forthcoming in helping us understand their concerns and how we could accommodate some of those concerns. I think some of their concerns are reflected here. Not all concerns are reflected here. If the Attorney General of Ontario comes here, he will tell you a story very different from than that which you would hear from Quebec in terms of this legislation.

In fact, in most things we do, we have a very good, pragmatic working relationship with officials in the Quebec government in the justice area. Having said that, are there concerns? Of course there are and we are all aware of it. However, my task is to keep reassuring that there is nothing in this legislation that will prevent the Government of Quebec and the agencies that exist in the province from doing the work they are doing now, and I always make the point that we will even give them more money to do it.

I respect their concern as to whether this will force them to change some of the good things that they believe, rightly, that they have been doing. The answer is no. In fact, much of this approach will point the rest of the country to some of the good things that the Government of Quebec has been doing.

Is any province's system perfect? No. In fact, we do hear from the front line workers in all provinces, including Quebec, where they say because resources have been cut and because of other decisions made at one level of government or another, they are not able to do the things they should be doing.

We can all do a better job, but I want to reassure you and others that because of the flexibility this legislation gives to the Governor-in-Council in Quebec, in one case, and the Attorney General in other cases, they can proceed to do that which they have been doing. I will continue to make that case.

[*Translation*]

Senator Nolin: Madam Minister, if we eliminate the partisanship that is inherent in federal-provincial relations, the facts speak for themselves.

cela exclut certainement ceux qui essaient de faire pression sur nous pour nous engager à voter contre ce projet de loi. Cela ne m'impressionne donc pas, car je suis trop âgé pour cela.

Ma question est très simple. Le gouvernement du Québec, celui qui est le plus opposé...

[*Traduction*]

... celui qui est catégoriquement et à l'unanimité opposé au projet de loi...

[*Français*]

... a-t-il mal compris le projet de loi? A-t-il refusé de participer activement à l'élaboration, avec ses fonctionnaires, à la rédaction de ce projet de loi? Si oui, quel en est le résultat? Et sinon, pourquoi?

[*Traduction*]

Mme McLellan: Nous avons eu jusqu'à un certain point bien des discussions avec les représentants du Québec. En fait, ils ont été très communicatifs, nous faisant comprendre leurs préoccupations et nous demandant comment nous nous proposions d'y répondre. À mon avis, certaines de leurs préoccupations se reflètent ici, mais pas toutes. Si le procureur général de l'Ontario vient témoigner ici, il vous dira tout à fait autre chose de ce que les représentants du Québec pourront vous dire à propos de cette législation.

En fait, nous avons en règle générale de très bonnes relations de travail — qui sont également pragmatiques — avec les représentants du gouvernement du Québec dans le domaine de la justice. Cela étant dit, y a-t-il des préoccupations? Bien sûr que oui et nous en sommes tous conscients. Toutefois, je me dois de donner constamment l'assurance que rien dans cette législation n'empêchera le gouvernement du Québec et les organismes de cette province de faire le travail qu'ils effectuent actuellement; j'ajoute d'ailleurs toujours que nous leur donnerons même plus d'argent pour le faire.

Je comprends qu'ils craignent que cela ne les force à modifier certaines des mesures positives qu'ils considèrent prendre et ce, à juste titre. La réponse est non. En fait, la plupart de cette approche permettra de souligner au reste du pays certaines des mesures positives prises par le gouvernement du Québec.

Est-ce que le système d'une province, quelle qu'elle soit, est parfait? Non. En fait, des intervenants sur le terrain dans toutes les provinces, y compris le Québec, nous disent qu'en raison des restrictions en matière de ressources et d'autres décisions prises à un palier de gouvernement ou à un autre, ils ne sont plus en mesure de faire le travail qui leur incombe.

Nous pouvons tous faire mieux, mais je tiens à vous rassurer — vous et d'autres — qu'en raison de la flexibilité que donne cette législation au gouverneur en conseil au Québec dans un cas, et au procureur général dans d'autres, ces derniers pourront continuer à faire ce qu'ils ont toujours fait. Je continuerai à le souligner.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Madame la ministre, si on élimine la partisanerie inhérente aux relations fédérales-provinciales, les faits parlent d'eux-mêmes.

As opposed to Ontario, the juvenile criminality rate in Quebec is inferior to its proportion of the Canadian population. Some things are certainly being done right in Quebec under the existing act, and it would be worthwhile for the other provinces to adopt these approaches, without disrupting the whole process. We will, in fact, be hearing from Justice Jasmin, who has carried out a comprehensive analysis of the current system.

I presume that my colleagues from the other provinces must be wondering what Quebec is doing that is so different that it results in a youth criminality rate that is lower than that of Ontario. I would not go so far as to say that it is double in Ontario, proportionally speaking, but it is very close to 50 per cent. Do you see Quebec's concern?

[*English*]

Ms McLellan: First, we have to be careful. The numbers we talk about in the statistics are charges. They are not the rate of youth crime. They are the charges laid. In fact, Quebec — to its credit — has diverted many young people who have committed minor offences out of the formal justice system even before a charge is laid. Keep in mind that the numbers are charges.

[*Translation*]

Senator Nolin: I agree with you, but originally, at the beginning of the process, extrajudicial measures produced positive results. Why involve the courts and the justice system if by using diversion measures right from the beginning, you can promote social rehabilitation?

[*English*]

Ms McLellan: Keep in mind that in spite of that, every province in this country uses incarceration at rates higher than other countries with which we would like to compare ourselves. That is wrong, and we must consider why we use incarceration. What is the underlying philosophy in the province of Quebec or B.C. or wherever? Incarceration is used too much? It is the unintended effect of the YOA, and we must change that.

Having said that, I will take the point, and I applaud the Government of Quebec for doing the best it can within the orientation of the Young Offenders Act. We need to, in some cases, do more of that which Quebec is doing at the front end, but we all need to look at why we use incarceration as a tool in so many cases, and that includes Quebec.

Looking at the numbers of people who are transferred from the youth system to the adult system, Quebec in a number of years is number one in terms of using a transfer to adult court. It was, I believe, third in the country last year.

Maybe that is a good thing. That is a provincial discretion, and under the existing system, the attorney general and prosecutors will decide whether someone will elevate to adult court. In the new system, it will be to seek an adult sentence. However, in

Comparativement à l'Ontario, le taux de criminalité juvénile au Québec est inférieur à sa proportion de la population canadienne. En vertu de la loi actuelle, il y a certainement quelque chose de bon qui se fait au Québec et qui mériterait d'être étendu aux autres provinces, sans pour autant chambarder tout le processus. Nous entendrons d'ailleurs le juge Jasmin, qui a fait une analyse exhaustive du système actuel.

Je présume que mes collègues des autres provinces doivent se demander ce que le Québec fait de si différent pour avoir un taux de criminalité juvénile plus bas que celui de l'Ontario. Je n'oserais pas dire que la proportionnalité de l'Ontario est le double, mais c'est tout près de 50 p. 100. Voyez-vous la préoccupation du Québec?

[*Traduction*]

Mme McLellan: Il faut faire attention. Les chiffres dont nous parlons dans les statistiques reflètent le nombre d'accusations et non le taux de criminalité chez les jeunes. Ce sont les accusations qui sont portées. En fait, le Québec — et on ne peut que l'en féliciter — a soustrait beaucoup de jeunes qui ont commis des infractions mineures du système de justice officiel avant même de porter une accusation contre eux. N'oubliez pas que ces chiffres reflètent le nombre d'accusations.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Je suis d'accord avec vous, mais à l'origine du processus les mesures de diversion s'avèrent positives. Pourquoi judiciariser un processus si, par des mesures extrajudiciaires à l'origine du problème, on peut l'amener vers un processus de réhabilitation sociale?

[*Traduction*]

Mme McLellan: N'oubliez pas que malgré tout cela, chacune des provinces de notre pays a recours à l'incarcération plus souvent que d'autres pays avec lesquels nous aimerions nous comparer. Cela ne va pas et nous devons nous demander pourquoi nous avons recours à l'incarcération. Quelle est la philosophie sous-jacente de la province du Québec ou de la Colombie-Britannique ou d'ailleurs? A-t-on trop souvent recours à l'incarcération? C'est l'effet involontaire de la LJC et nous devons changer pareille situation.

Cela étant dit, je prends note de ce que vous venez de dire et je félicite le gouvernement du Québec qui fait tout ce qu'il peut dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants. Dans certains cas, nous devons faire plus que ce que fait le Québec, mais nous devons tous examiner la raison pour laquelle nous avons aussi souvent recours à l'incarcération — cela visant le Québec également.

Si l'on regarde les chiffres relatifs au transfert des jeunes du système pour adolescents au système pour adultes, le Québec se classe au premier rang depuis plusieurs années. Il se classait, je crois, au troisième rang des provinces l'année dernière.

Peut-être est-ce une bonne chose. Cette décision est laissée à la discrétion des provinces et dans le système actuel, c'est le procureur général et les procureurs qui décident si quelqu'un doit comparaître devant un tribunal pour adultes. Dans le nouveau

comparison to other provinces, the province of Quebec uses the adult system to deal with young people quite frequently.

I am not questioning that, because that is its right. However, we need to understand all the things that are happening and how each province does use the existing legislation and the existing system. I have an official who is an expert in the Quebec youth justice system. She has met with many who work in the system, many who have expressed concerns about our legislation, and, certainly, from her perspective, she will be able to engage you directly on some of these issues.

Senator Cools: I have been listening with some care to the minister's presentation. I feel compelled to say that I think the minister is a little severe in her judgment of Canadians and their concerns about youth violence and youth crimes.

I believe that the concern of most Canadians is at least as valid as ours here, and we can all agree that the concern with problems is not the real issue. It is the approaches, the managing of problems and responding to problems. I say this as a person who has had considerable experience working as a youth worker in previous incarnations of my life.

As a matter of fact, when I was on the parole board, I remember reading a person's case very closely. He was then an older man, but as a young person he had been transferred to the adult system and had been sentenced to be hanged — or whatever it was; they executed people in those days — and I think if we can even begin to get some insights into the nature of the offences that lead courts in those directions, we may do a service. This particular case is a very tragic case, but this individual's first acts of violence occurred when he was about three years old, and, of course, it was one of those cases that had been commuted to life imprisonment. There is a fair body of experience around this table.

I have been listening with care, as I said. So far, very little has been put on the record here or in the chamber that allows us to form conclusions in respect of this bill. I have been having difficulty gleaning what I would consider to be policy foundations and the very reasons for this bill, just as I have been having difficulty putting faces on some of these people. My concern was confirmed when the minister, told us that violent youth crime is on the increase.

Perhaps the minister could give us a portrait or profile of these people. Let us put some faces on these people. Perhaps the minister can tell us how many young offenders there really are across the country, the number and kinds of violent offences — for example, the number of murders. Perhaps we could get some information about the number of repeaters — I think the word that the system uses, at least, in the adult system, is recidivism — the social and ethnic complexions and factors around it.

système, il s'agira de rechercher une peine réservée aux adultes. Toutefois, par comparaison à d'autres provinces, le Québec a recours assez fréquemment au système pour adultes lorsqu'il s'occupe du cas des jeunes.

Je ne le conteste pas, car c'est son droit. Toutefois, nous devons comprendre tout ce qui se passe et comment chaque province utilise la loi et le système actuels. Une de mes fonctionnaires est spécialiste du système de justice pour adolescents au Québec. Elle a rencontré beaucoup de ceux qui travaillent dans le système, dont un grand nombre a manifesté des inquiétudes au sujet de notre législation; elle pourra certainement vous parler directement de certaines de ces questions — de son point de vue.

Le sénateur Cools: J'ai écouté avec attention l'exposé de la ministre. Je me sens obligée de dire qu'à mon avis, la ministre est un peu sévère dans son jugement des Canadiens et de leurs préoccupations au sujet de la violence des jeunes et des crimes commis par eux.

Je crois que l'inquiétude de la plupart des Canadiens est tout aussi valable que la nôtre et nous pouvons tous convenir que l'inquiétude relative aux problèmes n'est pas la véritable question. Ce sont plutôt les approches, la façon de gérer les problèmes et d'y réagir. Si je le dis, c'est parce que, à plusieurs étapes de ma vie, j'ai acquis une expérience considérable dans le domaine du travail parmi les jeunes.

En fait, lorsque j'étais membre de la Commission des libérations conditionnelles, je me souviens avoir lu de très près le cas d'une personne. Il s'agissait alors d'un homme plus âgé, mais lorsqu'il était jeune, il avait été transféré dans le système pour adultes et avait été condamné à la pendaison — ou autre chose; on exécutait les gens à cette époque — je crois que si on pouvait avoir, ne serait-ce qu'une idée de la nature des infractions qui amènent les tribunaux à prendre de telles décisions, ce serait fort utile. Cette affaire est très tragique, mais il faut savoir que cet homme avait commis ses premiers actes de violence alors qu'il n'avait que trois ans; bien sûr, sa peine a été commuée à l'emprisonnement à perpétuité. Les personnes autour de cette table ont pas mal d'expérience du domaine.

J'ai écouté avec attention votre exposé, comme je le disais plus tôt. Jusqu'ici, très peu de choses ont été dites ici ou dans la salle qui nous permettent de tirer des conclusions à propos de ce projet de loi. J'ai du mal à glaner ce qui, à mon avis, pourrait tenir lieu de fondements politiques ainsi qu'à saisir les véritables motivations de ce projet de loi, tout comme j'ai du mal à savoir qui sont ces gens là. Cette inquiétude s'est confirmée, lorsque la ministre nous a dit qu'il y a augmentation des crimes avec violence perpétrés par les jeunes.

Peut-être la ministre pourrait-elle nous faire le portrait ou le profil de ces gens. Il faudrait savoir de qui nous parlons. Peut-être la ministre pourrait-elle nous dire combien il y a véritablement de jeunes contrevenants à l'échelle du pays, ainsi que nous donner le nombre et le genre d'infractions avec violence — par exemple, le nombre de meurtres. Peut-être pourrions-nous avons des informations au sujet du nombre de récidivistes — je pense que le mot utilisé dans le système pour adultes est «récidive» — et au sujet des facteurs sociaux et ethniques.

It seems to me, Madam Minister, that the committee should have a very solid factual basis of the justifications and the reasons you have used to bring forward the initiative. It would be nice to know that the changes you are proposing are needed in the community and that they have been provoked by the reality.

I say that to you, minister, because you suggested that many concerns are ill-founded but I will give you an example. Thousands of cars around this country are stolen per day. In Ottawa alone — which is a comparatively small town — 50 cars are stolen on a daily basis. These thefts are treated as very routine, so the police do not even go out to the place where the car was stolen any more. It is all treated as a matter of fact. I am told that most of these cars are stolen by young people — there is a word for it, joyriding — and that very few charges result from this. They just find the car elsewhere.

The 50 people who, today, will have their cars stolen have been affected by crime. Yet very few of those youth will ever be charged. Could you assist us to put a face on these young offenders that we are talking about?

The Chairman: Before the minister answers, I want to point out to the senators that we will hear statistical evidence on crime.

Senator Cools: It would be nice if the minister could tell us how the data moves into policy.

Ms McLellan: We can put together statistics for you, but I will not go through them today. We can go back 20 years or to give you a fair view of where this began and where it has gone. We can look at the numbers for 20 years out, 40 years out, last year — whatever you feel would give you a good picture of where we have been over a significant period of time. We could look at a generation or two of young people; we can show the types of crimes they now commit, along with other demographic data.

Senator Cools asked what young offenders look like. The one thing I will say is that too many of them are Aboriginals. That is one thing I will say here today categorically. Also, too many come from families where there is addiction or abuse. Too many of them were born with either FAS or FAE. Those are just quick visual images. There are many others. Some young offenders come from middle-class families and commit what would seem to us absolutely senseless, brutal crimes. Those are my first impressions when I think about young offenders.

Our statistical overview will probably be similar to your other input because the Canadian Centre pulls all these statistics together for Justice Statistics. They are the authoritative source. I would recommend that you not use others' numbers.

Il me semble, madame la ministre, que le comité devrait avoir une explication très solide et factuelle des justifications et des motivations à l'origine de cette initiative. Il serait bon de savoir que les changements que vous proposez s'imposent dans la collectivité et qu'ils sont suscités par la réalité.

Si je vous le dis, madame la ministre, c'est parce que vous avez laissé entendre que beaucoup de préoccupations sont injustifiées, mais permettez-moi de vous donner un exemple. Des milliers de voitures sont volées chaque jour dans notre pays. À Ottawa seulement — qui est une ville relativement petite — 50 voitures sont volées chaque jour. Ces vols sont considérés comme très courants, si bien que la police ne se dérange même plus. On me dit que la plupart de ces voitures sont volées par des jeunes — on utilise l'expression «balade dans une voiture volée» — et que très peu d'accusations sont portées à ce sujet. On se contente de retrouver la voiture ailleurs.

Les 50 personnes qui, aujourd'hui, vont se faire voler leur voiture, sont touchées par le crime. Pourtant, très peu de ces jeunes vont être accusés. Pourriez-vous nous dire qui sont ces jeunes contrevenants dont nous parlons?

La présidente: Avant que la ministre ne réponde, je tiens à souligner aux sénateurs que nous allons avoir des statistiques sur la criminalité.

Le sénateur Cools: Il serait bon que la ministre nous dise comment les données s'insèrent dans la politique.

Mme McLellan: Nous pouvons réunir ces statistiques pour vous, mais je ne vais pas les passer en revue aujourd'hui. Nous pouvons revenir 20 ans en arrière ou vous donner une description des origines et de l'évolution de la situation. Nous pouvons examiner les chiffres sur les 20 ou 40 dernières années, les chiffres de l'année dernière — les chiffres qui d'après vous vous donneraient une bonne image de l'évolution de la situation au bout d'un certain temps. Nous pourrions examiner une ou deux générations de jeunes; nous pouvons vous montrer les genres de crimes qu'ils commettent actuellement, ainsi que vous fournir d'autres données démographiques.

Le sénateur Cools demande qui sont les jeunes contrevenants. Je dirais que beaucoup trop d'entre eux sont des Autochtones; c'est une des choses que je peux dire catégoriquement aujourd'hui. Par ailleurs, beaucoup trop viennent de familles où la toxicomanie et les abus prévalent; beaucoup trop sont nés avec le SAF ou l'EAF. Ce sont les images qui me viennent rapidement à l'esprit, mais il y en a beaucoup d'autres. Certains jeunes contrevenants viennent de familles de classe moyenne et commettent ce que nous considérons des crimes brutaux, complètement insensés. Telles sont mes premières impressions, lorsque je pense aux jeunes contrevenants.

Notre aperçu statistique sera probablement semblable aux autres données que vous allez recevoir, car c'est le Centre canadien de la statistique juridique qui réunit ces statistiques. Le centre est la source qui fait autorité et je recommanderais que vous n'utilisiez pas d'autres chiffres.

Senator Cools: I was looking for more than just data. Data is available to us. I am trying to comprehend how the data affects the whole phenomenon of this proposed legislation.

Let me take another shot at it. Page 5 of the bill has a novel definition of a young person. You seem to be creating a new category of — for lack of a better word — criminal, who is younger than the traditional age of criminal responsibility. It states:

> "young person" means a person who is or, in the absence of evidence to the contrary, appears to be twelve years old or older, but less than eighteen years old and, if the context requires, includes any person who is charged under this Act with having committed an offence while he or she was a young person or who is found guilty of an offence under this Act.

Make no mistake; that is a new sort of criminal category that you have created. It matters not what euphemism you use. How does your data, which this committee hopes to receive, influence such a clause in this bill?

Ms McLellan: Our strategy documents show the philosophical underpinnings for why we are doing what we are doing. We will ensure that everyone receives that document because that is where we talk about why and how we are doing this.

Regarding the definition let me assure everyone here that this is not a new category. This is the same definition that existed in the Young Offenders Act in terms of the age and so on. The term being defined used to be "young offender" and we took out the word "offender" because we were offended by that. In fact, until one is found guilty, one is not a young "offender." We have used the language of "young person." The bill deals with those who are aged 12 to 18. That is the definition under the existing law. It will continue to be the definition.

Senator Cools: My question remains. How is your information moving to —

Ms McLellan: We will make sure you get the strategy document. Then if you have questions when I come back, we can return to this.

Senator Cools: We shall return to it.

The Chairman: I have a question to which perhaps you or your official can respond to in writing. I am concerned about the constitutionality of clause 146(6) where it appears that a technical irregularity can abrogate the inherent Charter protections of a young person.

Ms McLellan: We have reviewed that provision closely and we will provide you with our full rationale in writing.

Senator Gustafson: I am not a member of this committee but I am interested in your presentation. My concern is the education of the general public in regards to what is happening in our society with deterrence and rehabilitation. I come from a farming background. I also have run a construction business. I have had

Le sénateur Cools: Je recherchais en fait plus que de simples données. Nous avons les données à notre disposition. J'essaie de comprendre comment les données influent sur tout ce projet de loi.

Permettez-moi de poser la question d'une autre façon. On retrouve à la page 2 du projet de loi une nouvelle définition de «adolescent». Vous semblez créer une nouvelle catégorie — faute d'un meilleur terme — de criminels, plus jeunes que l'âge traditionnel de responsabilité pénale. Cette définition se lit comme suit:

> «adolescent» Toute personne qui, étant âgée d'au moins 12 ans, n'a pas atteint l'âge de 18 ans ou qui, en l'absence de preuve contraire, paraît avoir un âge compris entre ces limites. Y est assimilée, pour les besoins du contexte, toute personne qui, sous le régime de la présente loi, est soit accusée d'avoir commis une infraction durant son adolescence, soit déclarée coupable d'une infraction.

Ne nous méprenons pas; c'est une nouvelle sorte de catégorie de criminels que vous avez créée. Peu importe l'euphémisme utilisé. Comment vos données, que notre comité espère recevoir, influent-elles sur une telle disposition de ce projet de loi?

Mme McLellan: Nos documents de stratégie indiquent les bases philosophiques des raisons pour lesquelles nous agissons de la sorte. Nous allons veiller à ce que chacun reçoive ce document, car c'est là que l'on parle de nos raisons et de nos façons de faire.

À propos de cette définition, permettez-moi d'assurer tout le monde ici qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle catégorie. C'est la même définition que celle qui existait dans la Loi sur les jeunes contrevenants en ce qui concerne l'âge, et cetera. C'est l'expression «jeune contrevenant» qui était définie et nous avons supprimé le mot «contrevenant» qui nous offusquait. En fait, personne n'est un jeune «contrevenant» tant qu'il n'est déclaré coupable. Nous avons opté pour l'expression «adolescent.» Ce projet de loi traite de ceux qui ont entre 12 et 18 ans. C'est la définition en vertu de la loi actuelle et c'est la définition qui va rester.

Le sénateur Cools: Vous n'avez pas répondu à ma question: Comment votre information s'insère-t-elle...

Mme McLellan: Nous allons faire en sorte que vous receviez le document de stratégie. Ensuite, si vous avez des questions, nous pourrons en reparler lorsque je reviendrai.

Le sénateur Cools: Nous en reparlerons.

La présidente: J'ai une question à laquelle vous pourriez — ou vos fonctionnaires — répondre par écrit. Je me pose des questions au sujet de la constitutionnalité du paragraphe 146(6) où il semble qu'une irrégularité d'ordre technique pourrait abroger les protections accordées à un adolescent en vertu de la Charte.

Mme McLellan: Nous avons examiné cette disposition de près et nous vous en donnerons la justification par écrit.

Le sénateur Gustafson: Je ne suis pas membre de ce comité, mais votre exposé m'intéresse. C'est la question de l'éducation du grand public à propos de ce qui se passe au sein de la société dans le domaine de la dissuasion et de la réadaptation qui me préoccupe. Je viens d'un milieu d'agriculteurs et j'ai également

the experience of hiring young people aged 16 and younger who have not had a fair chance in life. I have found that if you give them a chance, they will make mistakes and they will still get into some trouble, but they will come out all right.

I am not sure that legislation alone will solve this problem. Education and understanding are needed by the general public. Coming down with a hard fist and jailing these children will not resolve things. I had three experiences of having a youth steal my car or doing something similar. Such youth often come from homes where alcohol was abused. They have never had a chance in life. I even went to the Mounties in some cases and asked them to take it easy and to let me deal with the kids.

Amazingly, they turned out well. One of those young fellows could not find a house to rent after he got married because no one trusted him. I am not trying to be the good guy here, but I rented him a house and he paid his rent as faithfully as he could. These kids need to be given a chance in our society. There are root causes for their problems. Leaning on tough legislation alone will not solve the problem.

Ms McLellan: Senator, that is why you should be supporting our legislation and what we are doing. This legislation will ensure that many of those kids of whom you speak will be diverted out of the formal justice system and into the hands of people like you, in the communities, who care about them and will give them a chance.

Senator Gustafson: How do we educate the general public to the reality of what must be done if we are to change it over time?

Ms McLellan: It is a huge challenge, as Senator Nolin has said. That is a challenge and an obligation on the part of us all, including the media and those who work with victims in our communities, to help the public understand that even though sometimes bad things are done — sometimes very bad things — however we must always understand the context, of the community, larger society and the life of that young person. Without that, we will not be able to develop a youth justice system in this country that actually does what we want it to do, which is prevent crime, rehabilitate and reintegrate and provide meaningful consequences for those who hurt others.

Senator Gustafson: I was brought up in an era when all work and no play made Jack a dull boy. It seems that we have moved into an era where all play and no work has caused some severe problems. Good government should look at areas where our society can be helped. I am now talking about minimum wage and other things that can be helpful. In some cases today, people who might employ and help young people who are hurting are fearful of doing so for fear they will get themselves into trouble doing that. There are always problems and risk in life.

dirigé une entreprise de construction. J'ai embauché des jeunes de 16 ans et des plus jeunes qui n'ont pas eu de chance dans leur vie. Je me suis aperçu qu'il suffit de leur donner une chance pour qu'ils s'en sortent, même si bien sûr ils commettent des erreurs et s'attirent des ennuis.

Je ne suis pas sûr qu'une loi pourra, à elle seule, résoudre ce problème. Le grand public a besoin d'apprendre et de comprendre. Le fait de réagir sévèrement et de mettre ces enfants en prison ne résoudra pas le problème. À trois reprises, un jeune a volé ma voiture ou fait quelque chose de semblable. De tels jeunes viennent souvent de foyers où l'alcoolisme prévaut. Ils n'ont jamais eu de chance dans leur vie. Je suis même allé voir la GRC dans certains cas pour lui demander de ne pas avoir la main lourde et pour me laisser m'occuper moi-même de ces jeunes.

Chose étonnante, ils s'en sont bien sortis. Un de ces jeunes ne pouvait pas trouver de maison à louer après son mariage, car personne ne lui faisait confiance. Je n'essaie pas de passer pour le bon samaritain ici, mais je lui ai loué une maison et il a payé son loyer le mieux possible. Il faut donner une chance à ces jeunes dans notre société, leurs problèmes ayant des causes profondes. S'appuyer sur une loi sévère ne permettra pas de résoudre le problème.

Mme McLellan: Monsieur le sénateur, c'est la raison pour laquelle vous devriez appuyer notre législation ainsi que les mesures que nous prenons. Cette législation permettra que beaucoup de ces jeunes dont vous parlez seront soustraits du système judiciaire pour arriver entre les mains de personnes comme vous, dans les collectivités, qui se soucient de leur bien-être et leur donnent une chance.

Le sénateur Gustafson: Comment peut-on apprendre au grand public la réalité des choses?

Mme McLellan: C'est un défi de taille, comme le sénateur Nolin l'a souligné. C'est un défi et une obligation de notre part — y compris de la part des médias et de ceux qui travaillent auprès des victimes dans nos collectivités — que d'aider le public à comprendre que même si parfois des actes répréhensibles sont commis — parfois très répréhensibles — nous devons toujours, malgré tout, comprendre le contexte de la collectivité, de la société dans son ensemble, ainsi que la vie de cet adolescent. Sans cela, nous ne pourrions pas arriver à un système de justice pour adolescents dans notre pays qui réponde à nos attentes, c'est-à-dire qui prévient le crime, assure la réadaptation et la réinsertion sociale, tout en prévoyant des conséquences importantes pour ceux qui causent du tort aux autres.

Le sénateur Gustafson: J'ai grandi à une époque où à trop travailler, on s'abrutissait. Il semble que nous nous trouvions maintenant à une époque où à trop se distraire, on cause de graves problèmes. Une saine gestion publique devrait examiner les domaines dans lesquels la société peut être aidée. Je ne parle pas ici de salaire minimum et autres mesures qui peuvent être utiles. Dans certains cas aujourd'hui, des gens qui pourraient employer et aider les jeunes en difficulté craignent de le faire par peur de problèmes. Or, il y a toujours dans la vie des problèmes et des risques à prendre.

We need to be looking at legislation that will allow our public the opportunity to be educated to the point where we can help.

Ms McLellan: This legislation will do that. We can maybe talk more about that either with my officials or when I return.

The Chairman: On that note, that is a good spot to close. Madam Minister, thank you for offering to come back. We will have you back.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, October 3, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, an Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 3:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. This meeting is now called to order.

We have before us a panel of Mr. Gary Rosenfeldt, the Executive Director of the Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children, and Mr. Steve Sullivan, President and Chief Executive Officer of the Canadian Resource Centre for Victims of Crime.

Before you begin, Mr. Rosenfeldt, I should point out to honourable senators that, to my dismay, we are not being televised today. As we all know, the deal is gavel to gavel, from the beginning of a bill to the end, and CPAC has unilaterally decided to cover some other committee meeting today. I apologize for the cameras not being turned on, but you may be sure that CPAC will hear about it. They will be with us tomorrow morning.

Mr. Rosenfeldt, please proceed.

Mr. Gary Rosenfeldt, Executive Director, Victims of Violence — Canadian Centre for Missing Children: I, too, am disappointed that the cameras are not here. I think it is a subject of grave importance to most Canadians.

For those of you not familiar with Victims of Violence, we are a national organization of crime victims, mainly homicide victims. We have members from coast to coast.

We are a support program for families of murder victims. A lot of our work entails reaching out into the community when a murder takes place. We go to the homes of families of victims. We attend court with them and do what we can to assist them through

Nous avons besoin d'une législation qui permettra au public d'être éduqué et de pouvoir aider.

Mme McLellan: Cette législation permettra de le faire. Nous pourrons peut-être en parler davantage avec mes fonctionnaires, ou lorsque je reviendrai.

La présidente: Nous allons conclure sur ce point. Madame la ministre, merci de nous proposer de revenir; nous nous ferons un plaisir de vous recevoir de nouveau.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 3 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui a reçu l'ordre de renvoi concernant le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, s'est réuni aujourd'hui à 15 h 35 pour examiner ce projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je crois que nous avons le quorum. Je déclare donc la séance ouverte.

Les témoins que nous entendrons ce matin sont M. Gary Rosenfeldt, directeur exécutif de Victimes de violence, Centre canadien pour les enfants portés disparus, et M. Steve Sullivan, président-directeur exécutif du Centre canadien de ressources pour les victimes de crime.

Avant de donner la parole à M. Rosenfeldt, j'aimerais faire remarquer aux honorables sénateurs que nos débats ne sont malheureusement pas télévisés ce matin. Comme nous le savons tous, les débats sur un projet de loi doivent normalement être télédiffusés intégralement du début jusqu'à la fin de l'examen. Or, CPAC a décidé unilatéralement de se consacrer aujourd'hui à d'autres comités. Je vous demande de nous excuser de ne pas avoir de débat enregistré, mais vous pouvez être certains que CPAC va en entendre parler. L'équipe de télévision sera avec nous demain matin.

Monsieur Rosenfeldt, la parole est à vous.

M. Gary Rosenfeldt, directeur exécutif, Victimes de violence, Centre canadien pour les enfants portés disparus: Je suis, moi aussi, déçu que les caméras ne soient pas ici car je pense que le sujet que nous allons traiter est d'une extrême importance pour la plupart des Canadiens.

Pour ceux d'entre vous qui ne connaissent pas l'organisation Victimes de violence, nous sommes une organisation nationale de victimes du crime, principalement de personnes survivant à des homicides. Nous avons des adhérents dans toutes les régions du pays.

Nous offrons un programme de soutien aux familles des victimes de crimes violents. Une grande partie de notre travail consiste à intervenir au sein de la collectivité qui a été le théâtre d'un meurtre. Nous visitons les familles des victimes. Nous les

the criminal justice system. I have been doing this for close to 20 years myself. We have members in the organization who have been around just as long.

One of the most difficult situations we face in going into people's homes is dealing with families of victims of young offenders — young people who commit some of the more heinous crimes in Canada. Our difficulty is much more than assisting them to deal with their loss. For many of these people, their experience drags on for years, starting with the court case – if they apprehend the offender. In many cases when they walk away from the courtroom in the end, they throw their arms up in the air. They are frustrated. They do not understand our justice system and how it could leave them this way. They are frustrated and angry.

The media seems to love it. They pick up parents of murdered children across the country regularly on national TV, who are angry and frustrated. Part of that anger and frustration is the lack of justice that they see in the justice system. I will very briefly give you an example.

There is a case I have talked about here, in Ontario. In January of 1994, a young girl went missing here in the province. Her body was later found. While investigating the disappearance and murder of this young girl, the police went to an individual's home with a search warrant looking for evidence. They found the body of another young lady in this gentleman's bathtub. Subsequently he was charged with two counts of murder.

My wife and I got to know the families of both victims — one of which we got to know very well. Our laws have changed since 1994, but this family has had much frustration in dealing with the justice system then. Through appeals to the courts all the way up to the Supreme Court of Canada, they tried to move the case to adult court. The young offender, just shy of his 17th birthday, was charged with two counts of first-degree murder.

After seven years of appeals, in January of 2001, when the case had finally reached trial and the jury was being selected, the family were notified that he had pled guilty to one count of second-degree murder and another count of a lesser charge relating to the death of the other girl. In other words, after seven years he changed his plea to guilty. We attended the trial at the time.

After having spent seven years in custody, he pled guilty to second-degree murder and was sentenced to seven years' imprisonment, under the law that existed at the time, for the death of two beautiful young women in a small town in Ontario.

He never was convicted of the second count of murder but was convicted on a lesser charge. However, that lesser sentence is running concurrent with the sentence for second-degree murder.

accompagnons au tribunal et nous faisons tout notre possible pour les assister dans leurs rapports avec le système de justice pénale. Cela fait 20 ans que je fais moi-même ce genre de travail. Nous avons dans notre organisation des membres qui ont autant d'ancienneté que moi.

Une des tâches les plus difficiles que nous avons consiste à nous rendre chez les gens pour rencontrer les familles des victimes de jeunes contrevenants — des jeunes qui commettent quelques-uns des crimes les plus révoltants au Canada. Notre tâche est difficile et ne consiste pas uniquement à aider les victimes à traverser l'épreuve. En effet, pour beaucoup d'entre elles, l'expérience peut durer de nombreuses années dès que le procès commence — si la police parvient à appréhender l'auteur du crime. Il arrive souvent que les victimes soient déçues par le jugement que rend le tribunal. Elles sont découragées et ne comprennent pas comment notre système judiciaire peut les traiter de cette manière. Elles sont frustrées et mécontentes.

Les médias semblent s'en délecter. Les chaînes nationales de télévision nous montrent régulièrement des parents d'enfants assassinés dans diverses régions du pays qui manifestent leur colère et leur mécontentement. L'incapacité du système judiciaire à rendre justice est à l'origine de ce sentiment. Je vais vous donner brièvement un exemple.

C'est un cas qui s'est passé en Ontario. En janvier 1994, une jeune Ontarienne a disparu et a été ensuite retrouvée assassinée. Lors de l'enquête sur la disparition et le meurtre de cette jeune fille, la police a perquisitionné chez un suspect. Elle y a trouvé le corps d'une autre jeune fille dans la baignoire. Par la suite, le suspect a été accusé du meurtre des deux jeunes filles.

Ma femme et moi avons rencontré les familles des deux victimes et nous avons bien connu une d'entre elles. Nos lois ont changé depuis 1994, mais cette famille a éprouvé bien des difficultés dans ses rapports avec le système judiciaire. Les parents de la victime ont tenté de faire juger l'accusé par un tribunal pour adultes, appelant de la décision des tribunaux jusqu'en Cour suprême du Canada. Le jeune contrevenant qui n'avait pas tout à fait 17 ans a fait l'objet de deux chefs d'accusation de meurtre au premier degré.

Après s'être pourvue en appel pendant sept ans, en janvier 2001, au début du procès et au moment de la sélection du jury, la famille a été avisée que l'accusé avait décidé de plaider coupable à un meurtre au deuxième degré dans un cas et coupable d'une accusation moins importante pour le décès de l'autre jeune fille. Autrement dit, sept ans après le dépôt des accusations, le défendeur a décidé de plaider coupable. Nous avons assisté au procès.

Après avoir passé sept ans en détention, l'accusé a plaidé coupable à un meurtre au deuxième degré et a été condamné à sept ans de prison en vertu de la loi qui existait à l'époque, pour le meurtre de deux magnifiques jeunes filles, dans une petite ville de l'Ontario.

Il n'a jamais été reconnu coupable de l'autre meurtre, mais il a été condamné pour une accusation moins grave. Toutefois, il peut purger cette peine concurremment à celle dont il a écopé pour le

What really happened is that in January 2001 of this year, he was given a sentence of seven years, making him eligible for parole in 2002. A year later, he is eligible for parole.

He has since denied his application for parole. He has not applied for parole. In the meantime, however, the families were never kept informed of any proceedings. When they went to the prosecutors, they were simply told that, "These things take time." Take time? Seven years waiting for a case to come before the courts?

This young person was just shy of his 17th birthday. Because it's a young offender his name is not published. By the time seven years had passed there was very little publicity on the case, but the family now are left with a lifetime of pain and suffering. They believe that the young offender will be out of prison next year on parole, but they still have questions. They are not being kept informed with regard to the case, what he is doing in prison, whether he is taking part in programs in prison. He has only been in prison a few months now and will be released in a year. He was in custody in a holding cell for seven years. I do not know how he can get rehabilitation in a holding cell. It just does not make sense.

That is the process. Those are the victims with whom we deal with on a regular basis. We try to explain to them that a serial killer like Paul Bernardo, who goes out and abducts and rapes and murders two little girls, is a few years older but society is not satisfied with just giving him a life term in prison. We also declare him a dangerous offender, which makes it almost impossible for him to ever get out of prison.

However, because this young person is just under 17 years of age he gets seven years, which, broken down, represents three and a half years for the death of each of the young girls. Families of homicide victims do not see justice in that term. Because he will spend only one year in a federal institution, where there are programs that might assist him — such as anger management courses — that will not be available to him. Yet he is eligible for parole in January of 2002. This is the frustration that we have to deal with.

Many people then point to victims and say that they are angry, frustrated people; that they are vengeful, they are hateful. It is not about hate and revenge; it is about allowing victims their proper roles within the criminal justice system and keeping them informed. One of the families in the Ontario case that I told you about were never informed, after seven years, about victim impact statements. Half an hour prior to the sentencing of the young offender, they were informed by the Crown Attorney that they had a right to present a victim impact statement.

This is the way victims are treated in our justice system. I see written in here information that "victims have a right to information," et cetera. That is all well and good, but ultimately victims do not get these services. What we would like to see is

meurtre au deuxième degré. Ce qui s'est réellement passé, c'est qu'en janvier 2001, cette année, il a été condamné à une peine de sept ans de prison, ce qui le rend admissible à une libération conditionnelle en 2002. Il est admissible une année après.

Il n'a pas présenté de demande en ce sens, mais pendant tout ce temps, les familles n'ont jamais été informées. Lorsqu'elles se sont adressées aux autorités, on leur a simplement répondu que «ces choses prennent du temps». Du temps? Faut-il attendre sept ans pour qu'une affaire soit jugée devant les tribunaux?

Le jeune contrevenant était à quelques jours de ses 17 ans. Puisque c'est un jeune contrevenant, son nom ne peut être divulgué. Sept ans après les faits, on ne se souvient plus très bien de ce qui s'est passé, mais les familles en souffriront toute leur vie. Elles pensent que le jeune contrevenant obtiendra une libération conditionnelle l'an prochain et elles estiment que bien des questions sont restées sans réponse. Elles n'ont pas été informées de l'évolution du dossier, elles ne savent pas ce que fait le contrevenant en prison, ni s'il suit des programmes de réadaptation. Il n'a été en prison que pendant quelques mois et sera libéré dans un an. Il est resté pendant sept ans en cellule de détention provisoire. Je ne sais pas comme il peut suivre un programme de réadaptation en cellule de détention provisoire. Ce processus n'a aucun bon sens.

Voilà le type de victimes que nous rencontrons régulièrement. Nous essayons de leur expliquer qu'un tueur en série comme Paul Bernardo, auteur de l'enlèvement, du viol et du meurtre de deux jeunes filles, et qui n'a que quelques années de plus, a écopé d'une peine de prison à perpétuité que la société juge insuffisante. Nous estimons nous aussi qu'il est un contrevenant dangereux, si bien qu'il ne pourra pratiquement jamais sortir de prison.

Par comparaison, ce jeune délinquant qui a un peu moins de 17 ans est condamné à sept ans de prison, ce qui représente trois ans et demi pour le meurtre de chacune des jeunes filles. Les familles des victimes d'homicide sont outrées et estiment que justice n'a pas été rendue. Étant donné qu'il ne passera qu'un an dans un pénitencier fédéral, il ne pourra pas bénéficier des programmes de réadaptation tels que les cours de gestion de la colère qui y sont offerts. Et pourtant, il sera admissible à une libération conditionnelle en janvier 2002. Voilà le genre de frustration à laquelle nous devons faire face.

Beaucoup de gens disent que les victimes sont des personnes motivées par la vengeance et la haine. Notre expérience nous a démontré qu'il ne s'agit pas de haine et de vengeance, mais de donner tout simplement aux victimes la possibilité de rester informées et d'intervenir dans les procédures de justice pénale. Une des familles de l'Ontario dont je vous ai parlé n'avait jamais été informée, pendant les sept ans qui ont précédé le procès, de ses droits de présenter une déclaration. Ce n'est qu'une demi-heure avant le prononcé de la sentence du jeune contrevenant que le procureur de la Couronne l'a avertie qu'elle avait le droit de présenter une déclaration de la victime.

Voilà comment notre système judiciaire traite les victimes. On peut lire ici que les victimes ont le droit à l'information, et cetera. C'est très bien, mais au bout du compte, les victimes n'obtiennent pas ces services. Nous souhaiterions qu'il soit stipulé clairement

something in writing specifically stating that all victims have a right to that information. We would like to see the phrase, "shall be given information" rather than the current phrasing.

The other frustration that many victims have is with the age of the offender. We have talked about it in our paper here. We believe that when young people 16 and 17 years of age are sentenced for serious violent offences – including murder, attempted murder, manslaughter, sexual assault robbery, kidnapping, criminal negligence causing death and aggravated assault — they should be automatically tried as adults. For 14- and 15-year-olds, there should be just cause shown as to why they should not be tried as adults. For youths aged 12 and 13 years of age convicted of all serious crimes, there should also be a minimum mandatory sentence for each crime.

Now, when we talk about the justice system responding to crimes committed by children under the age of 12, people assume that we want to put children in jail; that we want 10-year-olds and 11-year-olds serving time in Millhaven Penitentiary. That is not what we are about. We believe that when a young person aged 10 and 11 years of age commits a serious crime, he or she should come into contact with the law. Police officers should be aware of these children, who they are and what they are doing. There should be courts where these children can be taken and held accountable for what they are doing.

I am not suggesting putting children in jail. However, we all have read about cases such as a recent Toronto case where an 11-year-old had committed a sex crime and laughed at the police when they came. I think we have to have some accountability for children aged 10 and 11.

Beyond accountability, I personally have great faith in our police and courts with regard to dealing with children. If children are included in the system this will show that there is a problem. What happens now is that such children are taken to Children's Aid. The Children's Aid people are very overworked and in some cases do not find out if there was a court-ordered conclusion. If a young person commits a crime and the court orders something — anything — at least they have been brought into contact with the law, with police and the courts.

Years ago in Canada, if a child was reported missing, the police would say that they did not do anything about missing child cases until 48 hours had passed. After that period parents could return to the police department, fill out a form and list the child as missing.

I think our argument has finally taken effect with police departments. We neither expect nor want the police department to send out a search team for every child who runs away from home. But what we expect from the justice system is a response; when a child goes missing, we ask police to go out and investigate it. Then they should ask questions about why the child went missing. Is the child being sexually abused or physically abused at home? Police have a tendency to pick up on these things when talking to youngsters. It is a very simple thing. Police today are doing that.

que toutes les victimes ont le droit d'obtenir ces informations. Nous souhaiterions que le libellé actuel soit remplacé par l'expression «des informations seront données».

L'autre sujet de mécontentement qui touche de nombreuses victimes concerne l'âge du contrevenant. Nous en parlons dans notre mémoire. Nous estimons que les jeunes âgés de 16 et 17 ans qui sont accusés de crimes violents graves comme le meurtre, la tentative de meurtre, l'homicide involontaire coupable, l'agression sexuelle, le vol qualifié, l'enlèvement, la négligence criminelle causant la mort et les voies de fait graves, devraient être automatiquement jugés devant des tribunaux pour adultes. Les contrevenants de 14 et 15 ans qui commettent de tels crimes devraient également être jugés devant des tribunaux pour adultes, sauf dans des circonstances dûment justifiées. Pour les jeunes de 12 et 13 ans reconnus coupables de crimes graves, il faudrait également établir une peine obligatoire minimale pour chacun de ces crimes.

Lorsque nous demandons que le système judiciaire prenne en compte les crimes commis par des jeunes de moins de 12 ans, nous ne préconisons pas l'emprisonnement des enfants; nous ne voulons pas envoyer des jeunes de 10 et 11 ans au pénitencier de Millhaven. Ce n'est pas ce que nous voulons. Ce que nous demandons, c'est qu'un jeune de 10 ou 11 ans soit confronté à la loi lorsqu'il commet un crime grave. Les agents de police doivent être au courant, savoir qui sont ces jeunes et ce qu'ils font. Il faudrait que ces jeunes puissent être traduits devant des tribunaux et tenus responsables de leurs actes.

Je ne préconise pas l'emprisonnement des jeunes, mais nous avons tous entendu parler récemment de ce garçon de Toronto âgé de 11 ans qui a commis un crime sexuel et qui avait le sourire aux lèvres lorsque la police est intervenue. Je pense que les jeunes de 10 et 11 ans doivent être tenus de rendre des comptes.

Par ailleurs, je suis tout à fait convaincu que nos services de police et nos tribunaux peuvent très bien s'occuper des jeunes. Ils peuvent ainsi se rendre compte s'il y a un problème. Actuellement, ces jeunes sont pris en charge par la société d'aide à l'enfance. Or, le personnel de l'aide à l'enfance est débordé, et dans certains cas, il n'est pas au courant qu'il y a eu un règlement judiciaire. Un jeune qui commet un crime et qui est condamné par le tribunal est confronté à la loi, à la police et aux tribunaux.

Il y a quelques années au Canada, la police attendait 48 heures avant de faire enquête sur la disparition d'un enfant. Au bout de ce laps de temps, les parents pouvaient revenir au poste de police pour remplir un formulaire et déclarer la disparition de l'enfant.

Nous avons fini par convaincre les services de police. Il ne s'agit pas de mettre la police aux trousses de tous les jeunes qui font une fugue. Ce que nous voulons, c'est une intervention du système judiciaire. Lorsqu'un enfant est porté disparu, nous demandons à la police de faire enquête. La police doit alors chercher à savoir pourquoi l'enfant a disparu, ou si l'enfant est victime de violence physique ou sexuelle à la maison. La police peut facilement obtenir ce genre de renseignements en parlant au jeune. C'est très simple. Les agents de police le font très bien de

They are not just writing off children as "another runaway." What they do is try to ascertain why the child ran away.

Similarly, when you have got 11-year-old who commits a sex offence, the obvious thing is that we want to know why he is doing that. We think that looking into the home situation is a good place for the police, and possibly the court, to start. Is the child possibly being sexually abused in the home?

Under the current system, when children commit these crimes they are turned over to Children's Aid societies. I am not here to criticize the work of the Children's Aid societies. The Children's Aid workers are overworked; their caseloads are two to three times what they should be. They never have enough resources. Somewhere along the line, however, would not a person of authority be good in a child's life?

The police have the discretion whether or not to lay charges. At least that puts the police in direct contact with the child and the parents. The police can talk the parents about why the child is doing this. Maybe the community is concerned that he might grow up and commit more serious crimes.

Many police officers today are very knowledgeable about working with youth. Police departments all have youth detachments. I do not think that they want to deal with extremely young children, but police are adept at recognizing and reporting serious crimes that are happening to children. It just brings them in contact with the law.

As far as the publication of names is concerned, we believe that the community has a right to protection from people who commit very serious crimes. I could tell you about case after case of sex offenders over the last few years, one in Ontario where a young man just shy of his 18th birthday, abducted, raped and murdered a young lady, and had sex with her dead body. He was given the minimum sentence under the Young Offenders Act, went into an institution, and was released back into a community here in Ontario. Nobody knows who he is. Parents could hire him to baby-sit their child. When dealing with serious crimes, there should be a publication of names.

The police also have a right to know who is committing the crimes in the community. All young offenders' names and records should go into the Canadian Police Information System, CPIC. The way the system is set up currently a young person who committed a crime in the City of Ottawa, then later moved to Toronto with his parents, he would be unknown to the police there. All information pertaining to that person should be on CPIC.

At the age of 18, a young person can apply for a pardon. It is done every day in this country. 90 per cent of people who apply for a pardon receive one.

Those are the main things we are concerned with.

nos jours. Ils ne se contentent pas de penser que «c'est un fugueur de plus». Ils essaient de savoir pourquoi l'enfant est parti.

De la même manière, lorsqu'un enfant de 11 ans commet une infraction sexuelle, il faut bien entendu chercher à comprendre pourquoi. Nous pensons que la police et éventuellement le tribunal doivent commencer à examiner la situation familiale. L'enfant est-il victime de violence sexuelle chez lui?

Dans l'état actuel des choses, les jeunes qui commettent de tels crimes sont placés sous la responsabilité des sociétés d'aide à l'enfance. Loin de moi l'idée de critiquer les sociétés d'aide à l'enfance, mais leur personnel est débordé; leur charge de travail est deux ou trois fois plus lourde qu'elle ne devrait l'être. Ils n'ont jamais assez de ressources. Ne pensez-vous pas qu'il serait bon pour le jeune d'être confronté à un moment donné à l'autorité?

La police a le choix de porter ou non des accusations. Cela met au moins la police en contact direct avec l'enfant et les parents. La police peut réfléchir avec les parents afin de déterminer pourquoi l'enfant se comporte de cette manière. La collectivité peut craindre que le jeune commette des crimes plus graves lorsqu'il sera adulte.

De nos jours, beaucoup d'agents de police savent très bien comment travailler avec les jeunes. Les services de police ont tous des détachements spécialisés dans la jeunesse. Je ne crois pas que ces agents veulent travailler avec les enfants extrêmement jeunes, mais ils sont à même de reconnaître et de signaler les crimes graves dont sont victimes les enfants. Cela amène les jeunes en contact avec la loi.

Pour ce qui est de la publication des noms, nous pensons que la collectivité a le droit d'être protégée des personnes qui commettent des crimes très graves. Je pourrais vous exposer plusieurs cas d'infractions sexuelles récents, dont un d'entre eux en Ontario où un jeune homme qui n'avait pas tout à fait 18 ans a enlevé, violé et assassiné une jeune femme, puis agressé sexuellement son cadavre. Il a été condamné à la peine minimale en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, a été incarcéré, puis libéré dans une ville de l'Ontario. Personne ne connaît son identité. Certains parents pourraient l'engager comme gardien pour leurs enfants. Nous estimons que les noms des auteurs de crimes graves devraient être publiés.

La police a elle aussi le droit de savoir qui commet des crimes dans la collectivité. Les noms et les dossiers de tous les jeunes contrevenants devraient être versés dans le Centre d'information de la police canadienne, le CIPC. Le système actuel est tel qu'un jeune contrevenant qui a commis un crime à Ottawa et dont la famille déménagerait à Toronto, serait absolument inconnu de la police de cette ville. Toutes les informations concernant une telle personne devraient être versées au CIPC.

À 18 ans, un jeune peut solliciter un pardon. Cela arrive constamment au Canada. Et 90 p. 100 des demandes de pardon sont acceptées.

Telles sont nos préoccupations principales.

Mr. Steve Sullivan, President and Chief Executive Officer, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Thank you, Madam Chair and senators, for allowing us to come and talk about this important bill.

I am with the Canadian Resource Centre for Victims of Crime. We are a national non-profit victims' advocacy and lobby group, funded by the Canadian Police Association. We try to assist victims from across the country.

It is difficult, in light of recent events in the United States, to try and focus our minds on internal issues. The depth of the attack on our neighbours to the south has put all our minds on issues of risk to us from foreign entities. However, it is important that we do focus on internal issues as well. We must not only protect Canadians from the outside of our borders but the inside as well. We must protect from those who would use violence in the name of religion — or their own warped interpretation of it — and in the name of terrorism and from those who would use violence for more "normal" motivations.

I think it is important to start the debate off to note that the majority of our young people never come into contact with our criminal justice system. Of those who do, the majority are not serious or violent offenders. A small group of young offenders are responsible for a disproportionate amount of crime. It is important to remember that when we talk about young offenders because we often seem to focus on the more sensational incidents, which, fortunately, are very rare in this country.

The committee's consideration of this bill is extremely important. You have a considerable task ahead of you. As most of the senators who spoke to the bill on second reading have noted, this is a very large and difficult bill to study. Senator Joyal commented that it took him a number of hours to get through the bill. It took me a number of days, and I am still not sure that I completely grasp it.

We raised this issue of the complexity of the bill at the justice committee in the House of Commons. I was shocked at the number of witnesses — people with far more experience and expertise in this area than I have — who expressed those same concerns. One defence lawyer told the committee that this kind of legislation is good for his business. One judge told the committee this legislation may make the system worse. A number of witnesses from the provincial government said this bill was simply unworkable. Saskatchewan, when they heard witnesses on Bill C-7 said that, even since the government made the amendments to Bill C-3, they may have made some of the sections of the bill worse.

The complexity of this bill should be one of the most important things that you consider as a committee. The government is telling Canadians that the Young Offenders Act was not working and that

M. Steve Sullivan, président-directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crime: Merci, madame la présidente et mesdames et messieurs les sénateurs de nous donner la possibilité de nous exprimer sur ce projet de loi important.

Je fais partie du Centre canadien de ressources pour les victimes de crime. Nous sommes un groupe national de défense des victimes et de lobbyisme, à but non lucratif, financé par l'Association canadienne des policiers. Nous tentons de porter assistance aux victimes dans toutes les régions du pays.

Compte tenu des récents événements aux États-Unis, il est difficile de revenir à des préoccupations plus proches de nous. La gravité des attaques dont nos voisins ont été victimes mobilise notre esprit sur les risques qui proviennent de nations étrangères. Cependant, il est important également de réfléchir aux menaces qui s'adressent aux Canadiens et Canadiennes à l'intérieur de leurs frontières et pas seulement aux menaces extérieures. Nous devons nous protéger des personnes qui sont prêtes à utiliser la violence au nom de la religion — ou de leur interprétation erronée de celle-ci — et au nom du terrorisme, ainsi que des personnes susceptibles d'utiliser la violence pour des motifs plus «normaux».

Je pense qu'il est important de faire observer dès le départ que la majorité de nos jeunes n'ont jamais maille à partir avec le système de justice pénale. Quant à ceux qui s'y voient confrontés, la majorité d'entre eux ne sont pas des contrevenants dangereux ou violents. C'est une petite minorité de jeunes contrevenants qui est à l'origine d'une quantité disproportionnée de crimes. Il est important de s'en souvenir lorsqu'on parle des jeunes contrevenants, car on a souvent tendance à mettre l'accent sur les cas les plus sensationnels qui, heureusement, sont très rares au pays.

L'examen du projet de loi par le comité est extrêmement important. La tâche qui vous incombe est considérable. Comme l'ont fait remarquer la plupart des sénateurs qui ont commenté le projet de loi en deuxième lecture, il s'agit là d'un projet de loi très vaste et difficile. Le sénateur Joyal a dit qu'il lui a fallu des heures pour lire le projet de loi. De mon côté, il m'a fallu plusieurs jours et je ne suis pas certain d'en avoir bien saisi tout le sens.

Nous avons évoqué la complexité du projet de loi devant le Comité de la justice de la Chambre des communes. J'ai été étonné de constater le nombre de témoins — des personnes qui ont beaucoup plus d'expérience et de compétences que moi dans ce domaine — qui ont exprimé les mêmes préoccupations. Un avocat de la défense a déclaré au comité que ce type de législation est excellente pour le compte en banque des avocats. Un juge a déclaré au comité que cette loi risque d'aggraver le système. Plusieurs témoins du gouvernement provincial ont souligné que ce projet de loi était tout simplement impossible à appliquer. En Saskatchewan, des témoins venus parler du projet de loi C-7 ont indiqué que certains articles du projet loi sont encore pires depuis que le gouvernement a apporté des amendements au projet de loi C-3.

La complexité de ce projet de loi est un des aspects les plus importants que vous examinerez au cours de vos travaux. Le gouvernement affirme que la Loi sur les jeunes contrevenants ne

this new bill will do a better job. If the experts, the practitioners, and the provinces are saying something different, however, how can anyone have faith in this new bill?

Our opposition to this bill is a difficult one, because I agree with the general direction of it and what the government hopes to achieve. We want to divert most of the young offenders out of the legal system and focus our efforts on those who have committed the most serious crimes and are obviously the most troubled.

At the same time, we must acknowledge the recognition the Minister has given to victims of crime in this bill. I think it is a reflection of her continued commitment to victims as we have seen in other legislation.

If this bill creates a system that simply is more confusing, more frustrating, and takes more time, then that is not in the interest of victims, let alone anybody in the system.

I believe the Young Offenders Act was not perfect but not as bad as some people would have us believe. It was fixable and could have been better with some of the positive amendments we have seen in this bill. Senator Andreychuk noted that the problem really was not a question of legislation but one of resources.

The emphasis of this new bill is "extrajudicial measures," which is just a fancy name for alternative measures. There is nothing new in that philosophy, it is just a different name, and frankly, a name that is more confusing for the general public. If we want them to understand the system, we should use basic language. We are all familiar with alternative measures. This new name will confuse people more.

But the problem with the use of extrajudicial measures in the wider way wasn't with what the legislation said, it was with how much money was put into it at the ground level. The minister said she would give more money to the provinces to establish more programs. That is wonderful, but one has to wonder why we need a new law to do that. Can you imagine if we took all the money spent on this bill so far for drafting and redrafting it, the consultations, the number of witnesses this committee will hear, the 1997 review of the whole youth justice system and the enormous amount of training this bill will require for the people who have to implement it? If we could have taken all that money and put it into community programs, I think we would be off to a better start.

I will highlight a few of the areas we discussed in our brief, and then take some questions from the honourable senators.

We believe that the Young Offenders Act is an acceptable bill and do not accept the minister's arguments that it was simply not fixable. We believe this bill is too complex.

donnait pas de bons résultats et que le nouveau projet de loi sera meilleur. Cependant, comment peut-on croire à ce nouveau projet de loi alors que les experts, les praticiens et les provinces ne partagent pas l'avis du gouvernement?

Nous sommes dans une position délicate pour nous opposer à ce projet de loi, puisque j'approuve son orientation générale et les objectifs que le gouvernement essaie d'atteindre. Nous voulons éloigner la plupart des jeunes contrevenants du système judiciaire et concentrer nos efforts sur ceux qui commettent les crimes les plus graves et qui sont sans doute les plus perturbés.

Parallèlement, nous devons souligner que la ministre reconnaît dans ce projet de loi les droits des victimes de crimes. Je pense que cela reflète son souci de protéger les victimes qu'elle a exprimé également dans d'autres lois.

Par contre, si ce projet de loi donne naissance à un système qui ne fera qu'augmenter la confusion et la frustration, ainsi que les délais, il n'ira pas dans l'intérêt des victimes ni d'aucun intervenant du système.

Certes, la Loi sur les jeunes contrevenants n'était pas parfaite, mais elle n'était pas aussi mauvaise que certaines personnes l'ont laissé entendre. On pouvait l'améliorer à l'aide de certains amendements positifs que l'on retrouve dans le projet de loi. Le sénateur Andreychuk a fait observer que ce n'était pas un problème de législation, mais un problème de ressources.

Le nouveau projet de loi met l'accent sur les «mesures extrajudiciaires», une expression qui ne désigne rien d'autre que des mesures de rechange. Il n'y a rien de nouveau dans cette philosophie. C'est simplement un nouveau nom qui, d'ailleurs, me paraît apporter de la confusion pour le grand public. Si nous voulons que le public comprenne le système, il faut utiliser un langage simple. Nous connaissons tous les mesures de rechange. La nouvelle appellation ne fera qu'ajouter à la confusion.

Mais le problème de l'application de mesures extrajudiciaires en général ne portait pas tant sur les dispositions de la loi que sur la quantité de ressources qu'on y consacrait. La ministre s'était engagée à accorder plus de crédits aux provinces pour créer un plus grand nombre de programmes. C'est très bien, mais on peut se demander pourquoi une nouvelle loi est nécessaire pour produire un tel résultat. Imaginez tout l'argent qui a été dépensé jusqu'à présent pour les diverses versions de ce projet de loi, les consultations, la convocation de témoins qu'entendra votre comité, la révision de l'ensemble du système judiciaire pour la jeunesse en 1997 et la quantité considérable de séances de formation que devront suivre les personnes qui auront à appliquer le nouveau projet de loi! Je pense qu'il aurait été préférable d'investir tout cet argent dans les programmes communautaires.

Je vais passer en revue quelques aspects que nous soulevons dans notre mémoire avant de me soumettre aux questions des honorables sénateurs.

Nous estimons que la Loi sur les jeunes contrevenants est une loi acceptable et nous réfutons les arguments de la ministre affirmant qu'il était impossible de modifier cette loi. Nous estimons que le présent projet de loi est trop complexe.

We raised concerns about the absence of the notion of protection of public in the preamble. I want to clarify something. Protection of society does not only mean locking up people. Sometimes it does. Sometimes we need to eliminate people from society until they can get the help they need. It also means addressing the needs of young people and providing them with the tools that they need to change their behaviour, which is ultimately the best protection we will all have. The notion that protection of society and rehabilitation are counterproductive is a wrong way to look at it. Rehabilitation is a means to an end, which is protecting the public. It is important that we start off any bill with the notion that it is there to protect the public.

We should not look at these issues as being mutually exclusive. We recommended that provisions relating to victims be strengthened and clarified, and Mr. Rosenfeldt has touched on some of those. I would like to add one point to our recommendation number 3. I forgot to mention that victims should be notified of an offender's release from custody.

We addressed the issue of children under 12, and recommended that a special mechanism be created to deal with those 10- and 11-year-olds who commit serious crimes, as few as they may be. I remind the committee that the liberal-dominated Justice Committee made a similar recommendation in 1997. It was not a question of throwing 10- and 11-year-olds in jail, but trying to give youth courts power, when all other measures had failed, to instil some of the positive elements that the Young Offenders system has: supervision, probation, community service, treatment — things that at times lack in our provincial child welfare systems.

The remainder of our recommendations focus on sentencing issues. Our final recommendation was that this law be reviewed within five years of coming into force. It is a complex bill. The "sunset" clause has been used in other bills, like the Corrections and Judicial Release Act, which I think will lead to positive changes in that system after we realize what is working and what is not. In five years we will learn a lot about what is working in this bill and what not. I sincerely hope that we will find that we are wrong and that more is working.

I will end my presentation and try to answer any questions the senators may have.

Senator Nolin: Where is the French version of your text?

Mr. Sullivan: I sent to it the committee last week. I believe it should be available.

Senator Nolin: Mr. Rosenfeldt, can you explain briefly what services you are providing to victims of youth violence?

Nous avons émis certaines réserves au sujet de l'absence de toute notion de protection du public dans le préambule. J'aimerais préciser quelque chose. Pour protéger la société, il ne suffit pas d'incarcérer certaines personnes. L'incarcération est parfois une solution. En effet, il s'avère parfois nécessaire d'exclure certaines personnes de la société pour leur donner la possibilité de trouver l'aide dont elles ont besoin. Mais il faut également répondre aux besoins des jeunes et leur donner les moyens de modifier leur comportement, car c'est en fin de compte la meilleure protection que nous pourrons avoir. Il est erroné de penser que la protection de la société et la réadaptation sont deux notions contradictoires. La réadaptation est un moyen d'atteindre le but visé, à savoir la protection du public. Il est important qu'un projet de loi affirme dès le départ que le but visé est la protection du public.

Il faut éviter de penser que ces deux notions s'excluent mutuellement. Nous avons recommandé de renforcer et de clarifier les dispositions relatives aux victimes et M. Rosenfeldt a évoqué certaines d'entre elles. J'aimerais ajouter un commentaire à notre troisième recommandation. J'ai oublié de mentionner que les victimes devraient être avisées de la libération d'un contrevenant.

Nous avons abordé la question des enfants de moins de 12 ans et recommandé la mise en place d'un mécanisme spécial qui s'appliquerait aux jeunes de 10 et 11 ans qui commettent des crimes graves, même s'ils ne sont pas très nombreux. Je rappelle au comité que le Comité de la justice, à majorité libérale, avait présenté une recommandation analogue en 1997. Il n'était pas question de jeter en prison des jeunes de 10 et 11 ans, mais de donner aux tribunaux de la jeunesse, lorsque toutes les autres mesures ont échoué, le pouvoir de recourir aux éléments positifs de la Loi sur les jeunes contrevenants: supervision, probation, services communautaires, traitements — éléments qui font parfois défaut dans nos systèmes provinciaux de protection de l'enfance.

Le reste de nos recommandations porte sur la détermination de la peine. Dans notre dernière recommandation, nous demandons que la loi soit révisée cinq ans après son entrée en vigueur. C'est un projet de loi complexe. D'autres lois telles que la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, ont utilisé la mesure de temporisation qui permettra d'apporter des changements positifs au système une fois que nous aurons constaté ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Dans cinq ans, nous en saurons plus sur les dispositions de ce projet de loi qui donnent de bons résultats. J'espère sincèrement que l'avenir nous dira que nous avons eu tort de nous alarmer et que les aspects positifs du projet de loi s'avéreront plus nombreux que les aspects négatifs.

Je vais terminer ici mon exposé et me mettre à la disposition des sénateurs qui voudront me poser des questions.

Le sénateur Nolin: Où est la version française de votre mémoire?

M. Sullivan: Je l'ai fait parvenir la semaine dernière au comité. Je suppose qu'elle est disponible.

Le sénateur Nolin: Monsieur Rosenfeldt, pouvez-vous nous expliquer brièvement quels sont les services que vous offrez aux victimes de jeunes contrevenants?

Mr. Rosenfeldt: Basically, we are a support program. Many victims are thrown into a justice system about which they know nothing. Members of our group support the people and give them information. We have a full research staff at our office to provide research and information with regard to their case. We try to attend court with them. In many cases, like here in Ottawa, we have two people who just simply work the court system, attending with families of homicide victims. It is a support and assistance program.

We are not grief counsellors or a crisis team that responds. We simply contact people. We have a Canada-wide toll-free number. We have calls every day from every part of Canada. People call in looking for information with regard to the justice system. We put out a lot of child protection materials that are distributed in the community. We have a full print shop just printing child protection materials.

Senator Nolin: I want to bring your attention to section 6(1), the section that deals with the authority that would be granted to the police to serve... in French we have a fancy expression for that, "un avertissement" — a warning. Do you think a police officer is the proper person to evaluate what is needed for the young offender?

Mr. Rosenfeldt: I think today that police officers are much more trained and have a great deal more expertise with regard to dealing with young people. Many of the major cities have youth details. I know some of the people who have worked in youth details in cities. These people have a great deal of expertise in dealing with young people. I know of cases where police officers have made a major difference in young people's lives.

We don't have it any longer, but for many years we had a program for young offenders where they did community work putting together a lot of our child protection materials at the office. We used to get as many as 15 to 20 kids in the office in the evenings, young people who were convicted of property crimes, vandalism, theft, this sort of thing.

I have listened to these young people for years tell me about the Young Offenders Act. I mention that in the brief here to.

Senator Nolin: I want your opinion on section 6(1). Let us read it together: "A police officer shall, before starting judicial proceedings or taking any other measure ..." et cetera. The police officer will be the person who will decide at the beginning where the process will end.

Mr. Rosenfeldt: Yes.

Senator Nolin: Or should end.

Mr. Rosenfeldt: Yes.

M. Rosenfeldt: Nous offrons essentiellement un programme de soutien. Beaucoup de victimes ne connaissent rien du système judiciaire dans lequel elles se trouvent projetées. Les membres de notre groupe accordent leur assistance aux victimes et leur fournissent des renseignements. Notre bureau est doté d'un personnel de recherche complet qui peut leur fournir des renseignements sur leur cause. Nous essayons de les accompagner au tribunal. Dans beaucoup de cas, comme ici à Ottawa, nous avons deux personnes qui ne font rien d'autre que d'accompagner les familles des victimes au tribunal. C'est un programme de soutien et d'assistance.

Nous ne sommes pas des conseillers pour personnes en deuil, ni une équipe d'urgence. Nous contactons simplement les gens. Nous avons un numéro gratuit que les gens peuvent utiliser dans toutes les régions du Canada. Chaque jour, nous recevons des appels de personnes qui veulent avoir des renseignements sur le système judiciaire. Nous produisons beaucoup de documentation sur la protection des enfants, que nous distribuons dans les collectivités. Nous disposons d'un atelier d'impression complet qui se consacre uniquement à la production de documents sur la protection de l'enfance.

Le sénateur Nolin: J'aimerais attirer votre attention sur le paragraphe 6(1) qui concerne le pouvoir accordé à la police de donner un avertissement, comme on dit en français — «a warning» en anglais. Croyez-vous qu'un agent de police soit en mesure de savoir ce qui est bon pour un jeune contrevenant?

M. Rosenfeldt: Je pense qu'aujourd'hui les agents de police ont une bien meilleure formation et sont beaucoup plus compétents pour traiter avec les jeunes. Beaucoup de grandes villes offrent des services d'aide à la jeunesse. Je connais des personnes qui ont travaillé dans de tels services. Elles savent très bien comment aborder les jeunes. Je connais certains agents de police qui ont beaucoup apporté à des jeunes.

Il y avait autrefois un programme qui permettait aux jeunes contrevenants de faire un travail communautaire qui consistait à assembler dans notre bureau une grande partie de notre documentation sur la protection de l'enfance. Le soir, nos bureaux accueillaient une quinzaine, voire une vingtaine de jeunes condamnés pour des délits contre les biens, pour vandalisme, pour vol ou autres.

Pendant des années, j'ai écouté ces jeunes me parler de la Loi sur les jeunes contrevenants. J'y fais allusion dans le mémoire.

Le sénateur Nolin: J'aimerais avoir votre avis sur le paragraphe 6(1). Lisons-le ensemble: «L'agent de police détermine s'il est préférable, compte tenu des principes énoncés à l'article 4, plutôt que d'engager des poursuites contre l'adolescent à qui est imputée une infraction ou de prendre d'autres mesures...», et cetera. L'agent de police sera la personne qui décidera au départ à quel moment le processus s'arrêtera.

M. Rosenfeldt: Oui.

Le sénateur Nolin: Ou devrait s'arrêter.

M. Rosenfeldt: Oui.

Senator Nolin: Do you think it is in the interest of the victim?

Mr. Rosenfeldt: Yes, in many cases. I do not have a problem with that because when dealing with young people, the vast majority of police officers today come into contact not only with the offender but also with the victim. We are also talking about alternative measures later on, as part of the Act. The police officer is up front with both parties to the events. In many cases the officer can judge whether or not the case should go any further. I really believe that they are in a position to do so. They will hear the victim's concerns and will know if the victim wants to proceed through the legal system.

Most victims of lesser crimes do not want to push it through the system. The officers are in a position then to look at the young person and assess why the crime was committed.

Senator Nolin: That section of the law specifically referring to the principal and objective of the law.

Mr. Rosenfeldt: Yes.

Senator Nolin: When you read that, in section 4, it is quite "époussant," as we say. However, I accept your answer that it would be in the interests of the victim. Thank you.

Senator Andreychuk: Mr. Rosenfeldt, I spent 12 years in the system as a judge, and prior to that in prosecuting and defence. I came to the conclusion that it isn't just the policeman that is necessary in that young person's life, but also the school, the parent, the social worker, sometimes a neighbour. You seem to have given up on the rest of the system and have hung your hook on the fact that the judge will be able to give some resources and attention to the person. You have been very positive in your comments about that, and in particular about the police.

The difficulty that I find in this Act is that a young person will be put in the court system to put him out of the court system in extrajudicial measures. We will be trying all those things that society should have been trying anyway, long before he came in conflict with the law. If we do it that way, we trigger the courts so he knows there is a court — although I strongly suspect he knew it was there anyway — and we try all these other measures that should have been tried anyway and they fail. Then he can be brought back into the court system the next time around and we can't make any comment about that whole process.

So are we teaching them more manipulation? More disrespect for the court? Would it not have been better to leave extrajudicial matters as extrajudicial?

Mr. Rosenfeldt: I have a great deal of respect for the courts. When a seriously troubled young person commits a serious offence and is placed in the care of the court, the court can make some decisions that could be positive in that young person's life.

First of all, the police will make a decision as to whether or not to go to court. I have more faith in the police making that right decision and possibly carrying it into a court situation. I don't

Le sénateur Nolin: Pensez-vous que cela soit dans l'intérêt de la victime?

M. Rosenfeldt: Oui, dans bien des cas. Je n'y vois aucun problème, car la grande majorité des agents de police qui travaillent de nos jours avec des jeunes, ont autant de contacts avec le contrevenant qu'avec la victime. Nous parlons également un peu plus loin des autres mesures qui sont prévues par la loi. L'agent de police est le premier à rencontrer les deux parties. Dans bien des cas, il peut déterminer si l'affaire devrait être poursuivie ou non. Je suis convaincu que les agents de police peuvent le faire. Ils écoutent le point de vue de la victime et savent si elle veut emprunter la voie du système judiciaire.

La plupart des victimes de crimes moins graves ne souhaitent pas faire appel au système judiciaire. Les agents de police sont ensuite en mesure d'examiner le jeune contrevenant et de déterminer pourquoi il a commis le crime.

Le sénateur Nolin: C'est l'article qui se rapporte expressément aux principes et aux objectifs de la loi.

M. Rosenfeldt: Oui.

Le sénateur Nolin: Quand on lit cela dans l'article 4, cela nous paraît époustouflant, comme on dit, mais j'accepte votre point de vue lorsque vous affirmez que c'est dans l'intérêt de la victime. Merci.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur Rosenfeldt, j'ai consacré 12 années de ma vie au système judiciaire, à titre de juge et auparavant comme avocate. Je suis parvenue à la conclusion que l'agent de police n'est pas le seul à jouer un rôle utile dans la vie d'un jeune, mais qu'il y a également l'école, les parents, un travailleur social, et parfois un voisin. Vous semblez avoir abandonné le reste du système et avoir tout misé sur le fait que le juge sera en mesure de consacrer ses ressources et son attention à la personne. Vous vous êtes montré très positif à cet égard, et en particulier au sujet de la police.

Ce qui me paraît difficile dans cette loi, c'est que le jeune sera confronté aux tribunaux puis orienté vers les mesures extrajudiciaires. C'est alors qu'interviendra toute une batterie de possibilités que la société aurait dû mettre en oeuvre avant que le jeune n'entre en conflit avec la loi. En procédant de cette manière, on déclenche la procédure judiciaire que le jeune apprend à connaître — bien que je le soupçonne d'en connaître déjà l'existence — et nous essayons en vain toutes ces autres mesures que nous aurions déjà dû appliquer. Le jeune revient donc devant les tribunaux et nous ne pouvons faire aucun commentaire sur tout ce processus.

Est-ce que ce n'est pas apprendre au jeune à manipuler? À ne pas respecter les tribunaux? N'aurait-il pas été préférable de laisser les mesures extrajudiciaires à l'extérieur des tribunaux?

M. Rosenfeldt: Je respecte beaucoup les tribunaux. Lorsqu'un jeune contrevenant sérieusement perturbé commet une infraction grave et qu'il est remis au tribunal, celui-ci peut prendre des décisions qui s'avéreront positives pour le jeune.

Tout d'abord, c'est la police qui décidera de faire comparaître l'adolescent devant un tribunal. Je suis convaincu que la police peut prendre la bonne décision dans une telle situation et

have a problem with teachers and social workers and the Children's Aid Society. However, as these resources are so drained these days, I just do not believe that these young people will receive the proper attention. Sometimes it is a matter of forcing that attention upon the child.

Senator Andreychuk: Perhaps you could elaborate on which courts you have dealt? Please tell me if I am right or wrong. The courts are now suffering in youth court the same problems you have identified with the caseworkers and social workers — they have very few resources. On paper that sounds good but for the average court — judge, probation officer, caseworker — their alternatives are very limited because those resources exist only on paper, not in reality. Where they are available the waiting list is six months. The judge's ultimate resource, therefore, is custody. Often it is the only resource.

Is that the way we solve the problem of the social services in our communities?

Mr. Rosenfeldt: It depends on the offences that we are addressing.

Senator Andreychuk: I am not talking about violent offences. I am talking about the front end.

Mr. Rosenfeldt: I do not think that non-violent offences should ever hit a courtroom. There are police officers. There are victim-offender reconciliation programs. I suggest these offences all go to the court. Concerning violent offences — for instance, the sexual assault by an 11- year-old boy — I have grave concerns as to where some youth are going and how they arrived at that position in the first place.

I refer to a case of an 11-year-old child who is committing sexual offences, a sexual assault is a very serious offence. Eleven year-olds do not think of sexual assault under normal circumstances unless something in their life caused them to do so. Are they being sexually assaulted at home and/or in school or some place else? It brings them to the attention of the police. The police can talk with them. In a courtroom it is a whole different thing.

I have more faith in something being done about it if the police and the courts are involved. How is that? I know what you are saying. All resources are tapped to the maximum today. But I don't believe we should simply turn them over to social services when they commit serious crimes under the age of 12.

Senator Andreychuk: There is an aspect of when that violence first erupted. It rarely is at the time of the crime; it was exhibited earlier. We need to pursue that.

You are saying that there should be more disclosure of the name of the young person to the community. I am ambivalent on this, and you can help me out. The people who have to work to protect victims in communities need to know of any perpetrators in the

éventuellement porter l'affaire devant les tribunaux. Je ne désavoue pas les enseignants, les travailleurs sociaux et le personnel des Sociétés d'aide à l'enfance, mais tous ces gens-là sont débordés de nos jours et je ne pense pas que les jeunes reçoivent l'attention dont ils ont besoin. Parfois, il faut imposer cette attention aux jeunes.

Le sénateur Andreychuk: Vous pourriez peut-être nous préciser de quels tribunaux vous parlez. Dites-moi si j'ai raison ou pas. Les tribunaux pour la jeunesse connaissent actuellement les mêmes problèmes que les travailleurs sociaux — ils ont très peu de ressources. Tout cela paraît très bien sur le papier, mais un tribunal moyen — juges, agents de probation, travailleurs en service social individualisé — dispose de très peu de solutions de rechange parce que les ressources n'existent que sur papier, pas dans la réalité. Là où les ressources existent, il y a une liste d'attente de six mois. Par conséquent, la ressource ultime du juge, c'est l'incarcération. Souvent, c'est sa seule ressource.

Est-ce de cette manière que nous allons résoudre le problème des services sociaux dans nos collectivités?

M. Rosenfeldt: Tout dépend des infractions concernées.

Le sénateur Andreychuk: Je ne parle pas des infractions violentes, mais plutôt des infractions ordinaires.

M. Rosenfeldt: À mon avis, l'auteur d'une infraction non violente ne devrait jamais se retrouver devant un tribunal. Ce type d'infraction est l'affaire des agents de police. Il y a des programmes de réconciliation des victimes et des contrevenants. Je suggère que ces infractions soient soumises au tribunal. Pour ce qui est des infractions violentes — par exemple une agression sexuelle par un jeune de 11 ans — je me pose des questions sur l'avenir que se préparent certains jeunes et pourquoi ils en sont arrivés là.

Je reviens au cas de ce jeune de 11 ans qui a commis des infractions sexuelles. Une infraction sexuelle est un crime très grave. De manière générale, un jeune de 11 ans ne pense pas à commettre une infraction sexuelle, à moins d'y être incité par certaines circonstances de sa vie. Peut-être le jeune est-il agressé sexuellement chez lui ou à l'école ou ailleurs? La police cherche à y voir plus clair. L'agent de police peut communiquer avec le contrevenant, alors qu'au tribunal, c'est tout à fait différent.

J'ai plus confiance qu'une intervention soit possible auprès des jeunes lorsque la police et les tribunaux s'en mêlent. Qu'en pensez-vous? Je comprends votre point de vue lorsque vous dites que de nos jours, toutes les ressources sont utilisées au maximum. Mais je ne crois pas que l'on devrait tout simplement orienter vers les services sociaux les jeunes délinquants qui commettent des crimes graves avant l'âge de 12 ans.

Le sénateur Andreychuk: Il est intéressant de s'interroger sur la première manifestation de cette violence. C'est rarement au moment du crime; généralement, la violence est antérieure. C'est un aspect auquel nous devons réfléchir.

Vous réclamez que le nom du jeune soit divulgué dans la collectivité. Je suis un peu ambivalente à ce sujet et vous pouvez peut-être m'éclairer. Les gens qui cherchent à protéger les victimes dans la collectivité ont besoin de connaître les noms des

community. On the other hand, if we want to work with the young person and turn him around, we do not want him marked. Depending on which community, it works. In a large city, perhaps it is not such a big issue.

But if you come a small community, the name becoming visible becomes imprinted for a long time on the young individual. I weigh that against another element. With your experience, I wanted your comment.

In most of the cases of young people with whom I dealt in court, everyone knew they were in court; everyone knew the consequences. It did not stigmatize that child in his school or in his community because everyone else knew about it. Only in a broader community did the police need the name.

I thought perhaps releasing his name wouldn't be such a difficulty. What is the real reason that you would want the name released?

Mr. Rosenfeldt: For the protection of the community.

Senator Andreychuk: Are you talking about large cities? Small communities? Where do you work that the community does not know who the young offender is? I am talking about smaller communities where everyone would know.

Mr. Rosenfeldt: Everyone does know anyway. I realize.

We had a horrible murder committed in Kemptville a few years ago. The Desroches family's daughter was brutally murdered. I went to see the family immediately after the murder. Everyone I talked to in Kemptville knew who committed the crime. I knew who committed the crime. It was word of mouth. This child was in school the next day and he was charged. Everyone in the small town knew it. So we are not protecting their identity in small communities anyway. It does not happen.

In a larger community, such as the City of Ottawa, I think you have to go back to the rights of the community to know and understand that somebody who has committed such a crime is living in the community.

Here in the city of Ottawa, a couple of years ago the media caught the name of a sex offender who had moved into a halfway house in city. A community group got together and kept up 24-hour surveillance on the halfway house. The police were involved, and were able to get the sex offender to sign a peace bond.

But the bottom line was, two community groups were formed as a result, to protect the community. There was a lot of fear and concern. They held a public meeting. We talked to members of the group and were able to dispel a lot of fear. He was living in a halfway house and the only reason he was living in Ottawa at all was because he was taking treatment at the Royal Ottawa Hospital.

Senator Joyal: How old was he?

contrevenants. En revanche, quand on veut travailler avec un jeune et l'amener à changer d'attitude, on veut éviter de le stigmatiser. Cela peut donner des bons résultats, selon la collectivité dans laquelle il vit. Dans une grande ville, cela ne pose peut-être pas autant problème.

Mais dans une petite ville, dès que le nom est connu, le contrevenant reste marqué pendant longtemps. J'essaie de peser le pour et le contre. J'aimerais connaître votre avis à partir de votre expérience.

Dans le cas de la plupart des jeunes auxquels j'ai eu affaire au tribunal, tout le monde était au courant de leur comparution; tout le monde connaissait les conséquences. Le jeune n'était pas stigmatisé dans son école ou sa collectivité, puisque tout le monde était au courant. C'est seulement dans les collectivités plus grandes que la police avait besoin du nom du contrevenant.

J'ai pensé peut-être que la publication de son nom ne poserait pas vraiment problème. Pour quelle raison souhaitez-vous que le nom du contrevenant soit publié?

M. Rosenfeldt: Pour la protection de la collectivité.

Le sénateur Andreychuk: Parlez-vous d'une grande ou d'une petite collectivité? Pensez-vous que la collectivité ne connaît pas l'identité du jeune contrevenant? Dans les petites collectivités, tout le monde est au courant.

M. Rosenfeldt: Oui, je sais que tout le monde finit par savoir.

Il y a quelques années, Kemptville a été le théâtre d'un meurtre horrible. La fille de la famille Desroches a été sauvagement assassinée. Tout de suite après le meurtre, je me suis rendu dans la famille. Tous les gens à qui j'avais parlé à Kemptville savaient qui était l'auteur du crime. Je savais moi-même qui il était. Tout le monde en parlait. Le lendemain, il était à l'école et c'est là qu'il a été accusé. Dans une petite ville, tout le monde est au courant. Il est impossible de protéger l'identité d'un contrevenant dans une petite ville.

Dans une plus grande ville, comme à Ottawa, je pense qu'il faut considérer le droit de la collectivité de savoir que quelqu'un qui a commis un crime vit à cet endroit.

Ici même à Ottawa, il y a quelques années, les médias avaient publié le nom d'un délinquant sexuel qui s'était installé dans une maison de transition de la ville. Un groupe communautaire s'est constitué pour assurer la surveillance de la maison de transition 24 heures sur 24. La police s'en est mêlée et nous sommes parvenus à obtenir du délinquant sexuel qu'il signe un engagement à ne pas troubler l'ordre public.

Mais l'important, c'est que cette situation a provoqué la création de deux groupes communautaires par souci d'assurer la protection de la collectivité. Les gens avaient peur et étaient préoccupés. À l'occasion d'une réunion publique, nous avons parlé aux membres des deux groupes afin de dissiper leurs craintes. Le délinquant en question s'était installé dans cette maison de transition à Ottawa tout simplement parce qu'il devait suivre un traitement à l'Hôpital Royal d'Ottawa.

Le sénateur Joyal: Quel âge avait-il?

Mr. Rosenfeldt: This was an older person — an adult offender.

But when you give people a chance in the community, when they understand more about the justice system, what we find is suddenly they are not the hateful, fearful person concerned about a sex offender living in the community. The response I got from that community when I talked to members of those two community groups was that "if this is good for him and will prevent those crimes from happening in the community in the future maybe we can go along with it." They appreciated that they knew who he was.

Bizarre things have happened when pedophiles have moved into communities over the past few years. People have put their pictures up at corners. A magazine called *Pedophile Alert* was distributed around Vancouver with full-page ads by Canada Safeway.

What we are saying is, first of all, the committee has a right to know. Particularly with sex offenders, the community wants to know who they are and that they are living in the community. Once they better understand the situation and see that the offender is taking treatment and has been released from an institution, most people would not be vengeful or hateful. They probably would support him for jobs or anything else. But it gives them the option. They are not going to hire him to work at the swimming pool or work with young people or baby-sit their kids. I think they should have that opportunity.

I am not saying all people are forgiving — especially of sex offenders. However, I think we have a false impression of some communities. I have dealt with many excited communities that have been upset that a sex offender has moved into their community. However, if they have proper information and understanding, most Canadians are willing to allow these people back into the community and give them every opportunity possible.

Senator Grafstein: Mr. Rosenfeldt, I may ask you some questions that you might find personally difficult. I hope you will understand that, with respect to the work you are doing specifically with respect to missing children, I find it almost impossible to describe how important it is. Anybody who has encountered a family with a missing child understands that living trauma that exists.

This is meant to be a philosophic exchange and I want to characterize it that way.

I find it difficult to accept a principle that you have enunciated, which is the thesis of holding a 10-year-old or a 12-year-old child responsible, albeit for the most violent of acts. We do not allow a child to drive a car, or to marry, or to vote, or to apply for a gun, or to have a drink. We do not give him the civic responsibilities, yet you have in effect said we should hold this violent, aberrant child responsible. Where does the parent's responsibility let off and the child's responsibility take over? At 10 years of age? Or 11, or 12, or 13, or 14? Where?

M. Rosenfeldt: C'était une personne âgée — un délinquant adulte.

Quand on donne aux gens la possibilité de mieux comprendre le système judiciaire, on s'aperçoit tout à coup que l'on n'a pas affaire à des gens craintifs et remplis de haine qui s'inquiètent de la présence d'un délinquant sexuel dans leur voisinage. Après avoir parlé à des membres de ces deux groupes communautaires, les gens en sont arrivés à la conclusion suivante: «Si c'est bon pour lui et que cela permettra d'empêcher d'autres crimes de se produire dans la collectivité à l'avenir, alors, nous pouvons l'accepter.» Ils étaient contents de savoir qui il était.

Depuis quelques années, il s'est passé des choses bizarres lorsque des pédophiles ont déménagé à certains endroits. Les gens ont affiché leurs photos au coin de la rue. Un magazine intitulé *Pedophile Alert* a été distribué dans toute la ville de Vancouver avec des publicités à pleine page pour Canada Safeway.

Quant à nous, nous affirmons d'entrée de jeu que la collectivité a le droit de savoir. En particulier dans le cas des délinquants sexuels, la collectivité veut savoir qui ils sont et s'ils vivent dans le voisinage. Une fois que les gens comprennent mieux la situation, qu'ils constatent que le délinquant réclame un traitement et qu'il a été libéré d'un pénitencier, la plupart des gens cessent d'être remplis de haine et de réclamer vengeance. Ils seraient sans doute même prêts à lui offrir un emploi ou autre chose. Cependant, ils gardent une option. Ils ne vont pas l'engager pour travailler à la piscine ou pour garder leurs jeunes enfants. Mais je pense que la collectivité a le droit de savoir.

Je ne dis pas que tous les gens pardonnent — en particulier aux délinquants sexuels. Toutefois, je pense que nous avons une mauvaise impression de certaines activités. Je suis intervenu dans beaucoup de collectivités où la tension était très élevée en raison de la présence d'un délinquant sexuel dans le voisinage. Cependant, si on leur fournit les informations nécessaires pour comprendre la situation, la plupart des Canadiens et Canadiennes sont prêts à accepter ces délinquants au sein de leur collectivité et à leur donner toutes sortes de possibilités.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Rosenfeldt, je vais vous poser certaines questions auxquelles vous aurez peut-être de la difficulté à répondre. J'espère que vous comprendrez que le travail que vous faites, surtout au sujet des enfants disparus, me paraît extrêmement important. Il suffit d'avoir rencontré une famille dont l'enfant a disparu pour prendre la mesure de la tragédie qu'elle vit.

Ce que je vous propose, c'est en quelque sorte un échange d'idées philosophiques.

J'ai de la difficulté à accepter le principe que vous avez énoncé et qui consiste à tenir pour responsable de ses actes un enfant de 10 ou 12 ans, quelle que soit la violence des actes en question. On interdit à un enfant de conduire une voiture, de se marier, de voter, d'acheter un fusil, ou de commander une boisson. Nous ne lui accordons pas de responsabilités civiles, et pourtant, vous proposez de tenir cet enfant violent et aberrant responsable de ses actes. Où cesse la responsabilité des parents et où commence celle de l'enfant? À 10 ans? Ou à 11, 12, 13 ou 14 ans?

Mr. Rosenfeldt: It is a good question. I believe that parents are responsible for their children. I believe they are responsible all the time the children are living in the home until they become adults. Really, it is a family thing and responsibility goes back to the family.

Senator Grafstein: Would it not be better, then, for us to have a Parents' Young Offenders Act than a Young Offender's Act?

Mr. Rosenfeldt: A very good point. The problem today is that people assume that young people, aged 10 and 11, as an example, do not understand the their rights and they do not understand laws and what they are doing is wrong, and so on. These children — and I hear from social workers all the time — fully understand their rights. They understand the law. They know how far they can go with regard to breaking the law. Obviously the parents have responsibility for a 10-year-old child and must be involved.

Senator Grafstein: Are you saying that if the child knows the difference between right and wrong, he should be held accountable almost as an adult, for an adult-like system?

Mr. Rosenfeldt: What I am saying is I would like to see an 11-year-old or 10-year-old brought before a court. I would like to see the parents there. I would like to find out where the problem originates. We are not talking about putting young people in jail. That is the other side, as far as being accountable. If vandalism is committed I think the parents should be involved and pay for the vandalism. I think that some of that responsibility has to go back to the parents.

Senator Grafstein: I understand that. I am just trying to get at the philosophy that compels the government to move forward into this uncharted area of holding 10-year-olds accountable for their acts under a criminal-like system. It is a philosophic issue before we get into the detail, and it is hard for me to climb that mountain.

Mr. Rosenfeldt: A few years ago we all watched on television when an 11-year-old New York State young boy was sent to life imprisonment for committing a very serious murder.

Senator Grafstein: We are not New York.

Mr. Rosenfeldt: I know that.

Senator Grafstein: We are not Texas.

Mr. Rosenfeldt: I realize that.

Senator Grafstein: We are not Pennsylvania.

Mr. Rosenfeldt: I am not saying that we should be putting 11-year-olds in prison for life. We state that in our paper. We do not want to send young people to prison. However, if both these young people and their parents come before the court, at least something can be done with regard to these young people before they become more violent. I guess that is what we are saying.

M. Rosenfeldt: C'est une bonne question. Je pense que les parents sont responsables de leurs enfants. Je pense qu'ils demeurent responsables de leurs enfants tant que ceux-ci habitent sous leur toit et jusqu'à ce qu'ils deviennent adultes. En fait, c'est une affaire de famille et c'est la famille qui est responsable.

Le sénateur Grafstein: Ne serait-il donc pas préférable de remplacer la Loi sur les jeunes contrevenants par une loi sur les parents des jeunes contrevenants?

M. Rosenfeldt: C'est une idée intéressante. Le problème aujourd'hui, c'est que les gens pensent qu'un jeune de 10 et 11 ans, par exemple, ne connaît pas ses droits et ne comprend pas la loi et ne sait pas qu'il agit mal, et cetera. Or, ces enfants — les travailleurs sociaux me le répètent constamment — comprennent parfaitement leurs droits. Ils connaissent la loi. Ils savent jusqu'où ils peuvent enfreindre la loi. Mais, bien entendu, les parents continuent d'être responsables d'un jeune de 10 ans et doivent eux aussi être impliqués.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous en train de me dire que si un enfant sait faire la différence entre le bien et le mal, il faut le rendre responsable pratiquement comme un adulte, dans un système judiciaire semblable à celui qui s'applique aux adultes?

M. Rosenfeldt: Je dis que je souhaite que des enfants de 11 ou 10 ans soient traduits devant les tribunaux. J'aimerais que les parents le soient également. J'aimerais savoir d'où vient le problème. Il n'est pas question d'incarcérer des jeunes. Ça c'est une autre chose, mais il faut les tenir responsables. En cas de vandalisme, je pense que c'est les parents qui doivent payer. Je pense que les parents doivent assumer une partie de cette responsabilité.

Le sénateur Grafstein: Je vous suis, mais j'aimerais cerner les principes qui poussent un gouvernement à se lancer dans ce domaine tout à fait inconnu qui l'amènerait à tenir un jeune de 10 ans responsable de ses actes en vertu d'un système quasi pénal. Avant même d'entrer dans les détails, on peut dire que c'est une question philosophique et j'ai bien du mal à comprendre ce point de vue.

M. Rosenfeldt: Il y a quelques années nous avons tous suivi à la télévision l'histoire de ce jeune de 11 ans de l'État de New York qui a été condamné à la prison à perpétuité après avoir commis un meurtre très grave.

Le sénateur Grafstein: Nous ne sommes pas à New York.

M. Rosenfeldt: Je le sais.

Le sénateur Grafstein: Nous ne sommes pas au Texas.

M. Rosenfeldt: Bien entendu.

Le sénateur Grafstein: Nous ne sommes pas en Pennsylvanie.

M. Rosenfeldt: Je ne prétends pas que nous devrions incarcérer des jeunes de 11 ans à perpétuité. Nous disons clairement dans notre mémoire que nous ne voulons pas envoyer des jeunes en prison. Cependant, si ces jeunes et leurs parents sont traduits devant les tribunaux, il y a au moins une possibilité de faire quelque chose pour éviter qu'ils deviennent encore plus violents. Voilà notre point de vue.

Senator Grafstein: One other question and then I will pass. Do you believe in equality before the law for all Canadians?

Mr. Rosenfeldt: Yes, I do.

Senator Grafstein: You think that people should be treated equally under the law.

Mr. Rosenfeldt: Yes.

Senator Grafstein: For all Canadians?

Mr. Rosenfeldt: Yes.

Senator Grafstein: What do you think of this provision for section 61? Look at section 61. I will just read it. It gives the lieutenant governor in council — in effect, the cabinet of each province — the option of deciding whether or not a youth should be treated in a certain fashion in one province different from another province. It is like an opting-in, or a quiltwork. One province might opt in; another province, Quebec, for instance, saying, "No, we are satisfied with the existing system."

Having said that you agree with equality before the law, how can there be equality before the law in the face of this ability of a cabinet in one province to set a criminal standard different than another province? Is that not un-Canadian?

Mr. Rosenfeldt: I think so. Actually, I agree with you.

The Chairman: That may be a question, Senator Grafstein, that you will want to raise with the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec tomorrow.

Senator Grafstein: No, Madam Chairman, I don't want to raise this with the bar. What I want to do is find out from the witnesses that come here if they are prepared to support a quiltwork system as it applies to youth offenders when they believe, as Mr. Rosenfeldt and I do, that everybody should be treated equally under the law in every part of this country. I want to hear from these witnesses. We will deal with the constitutional lawyers. We have dealt with them before. Let us hear the public. I am delighted with his response, because I share it.

Senator Beaudoin: I would like to come back to this question of the justice for youth and justice for everybody and the question of section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. We have equality under the law and are all equals. This does not, however, prohibit a different system for young offenders. The philosophy behind that system is quite different. I refer to the third paragraph on page 4 of your brief, which reads:

> The minister is correct in her assertion that the YOA was flawed and she pointed out some of those problems. Yet, she did not explain why changes could not simply be made to the YOA to address these problems, such as more victim involvement, reintegration, transfer to adult court process, et cetera.

Le sénateur Grafstein: Je pose une autre question avant de céder la place. Croyez-vous que tous les Canadiens et Canadiennes sont égaux devant la loi?

M. Rosenfeldt: Oui, je le crois.

Le sénateur Grafstein: Vous pensez que tous devraient être traités également devant la loi.

M. Rosenfeldt: Oui.

Le sénateur Grafstein: Tous les Canadiens?

M. Rosenfeldt: Oui.

Le sénateur Grafstein: Que pensez-vous de cette disposition de l'article 61? Regardez l'article 61. Je vais vous le lire. Il donne au lieutenant-gouverneur en conseil — c'est-à-dire au Cabinet de chaque province — le choix de décider ou non si un jeune doit être traité d'une manière différente dans une province par rapport à une autre. Selon cette formule, le système judiciaire n'est pas homogène puisqu'une province peut décider d'y adhérer et qu'une autre, le Québec, par exemple, peut décider que le système existant ne lui convient pas.

Comment pouvez-vous affirmer que tous les citoyens sont égaux devant la loi si le Cabinet d'une province peut imposer une norme pénale différente de celle d'une autre province? Ne pensez-vous pas que cette possibilité est anticanadienne?

M. Rosenfeldt: Je suis d'accord avec vous.

La présidente: Voilà, sénateur Grafstein, une question que vous poserez sans doute à l'Association du Barreau canadien et au Barreau du Québec, demain.

Le sénateur Grafstein: Non, madame la présidente, je ne poserai pas cette question aux représentants du Barreau. Je veux la poser aux témoins afin de savoir s'ils sont prêts à appuyer un système disparate qui s'appliquerait aux jeunes délinquants, s'ils croient, comme M. Rosenfeldt et moi-même que tous les citoyens devraient être traités également devant la loi, dans n'importe quelle région du pays. Je veux connaître le point de vue des témoins. Nous nous arrangerons avec les constitutionnalistes, comme nous l'avons déjà fait auparavant. Je veux entendre le point de vue de la population. Je suis ravi de la réponse que j'ai entendue car elle correspond à mon propre point de vue.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à cette question d'une justice pour les jeunes et d'une justice pour les autres, ainsi qu'à l'article 15 de la Charte des droits et libertés. Nous sommes tous égaux devant la loi. Cependant, cela ne nous empêche pas d'avoir un système différent pour les jeunes délinquants. Les principes qui sous-tendent ce système sont très différents. Permettez-moi de citer le troisième paragraphe, à la page 4 de votre mémoire:

> La ministre a raison de déclarer que la LJC comporte des lacunes et elle a d'ailleurs souligné certaines de ces lacunes. Cependant, elle n'a pas expliqué pourquoi on ne pourrait pas tout simplement apporter des changements à la LJC afin de corriger ces problèmes et permettre une plus grande participation des victimes, la réintégration des jeunes, leur renvoi à des tribunaux pour adultes, et cetera.

This is a difficult area of law, because we have the power to legislate in criminal law. That has been liberally interpreted by the courts; we are on very safe ground. But the protection of youth is not entirely federal. The educational and social aspects would come under provincial legislation. Of course, the Constitution is the same for all the provinces, and all provinces are equal in that precise area.

I think that is the only way to deal with the problem of young offenders. We must have a system that is different for a person of 12 years and a person who is 21 or 22 years old. We have to accept that. We have to accept a system that will be the same in all the provinces; I agree with that also. I do not think that it is against the principle of equality before the law. I think that the philosophy has to be different.

If there is a criticism that we hear on Bill C-7, it is that the two systems are not perfect and the system for youth is pretty close to the system for adult persons.

You are "sur le terrain," as we say in French. What is your opinion on this? Do you agree that the system that is contemplated in this bill is a good one? Will it work? Is it significant enough to solve the problem of the violence among young people?

My question is not a legal one, but about your experience "sur le terrain."

Mr. Rosenfeldt: Over the years we have dealt with many victims of violent youth. I am not an expert with regard to the youth who commit the violence. We do not deal with them. However, I can tell you case after case where individuals used the law to the fullest extent knowing that they will not be held fully accountable for what they do, they go ahead and commit the crimes.

I knew a father back in Calgary, Alberta. He had two sons. He said he lost both of them to the Young Offenders Act. One of the children was overweight. This boy was stabbed to death in a schoolyard simply because he was fat. That was the reason given. There was no system in place to deal effectively with the bullying he experienced on a daily basis. The child was afraid to go to school; he lived in fear for his live. Eventually he was murdered in the schoolyard. Nobody held the offenders accountable in that case.

After his brother was murdered, the other son began acting out. He began committing violent acts. He knew he could get away with anything; he did anything and eventually committed murder. That is why the father believes he has lost two sons to the Young Offenders Act.

So I am not so sure that what we have done over the years has been right with regard to dealing with young offenders in this country.

C'est un secteur juridique délicat, puisque nous avons le pouvoir de légiférer en matière pénale. Les tribunaux ont interprété librement cette notion; nous sommes en terrain très sûr. Cependant, la protection de la jeunesse ne relève pas entièrement du gouvernement fédéral. Les volets éducatifs et sociaux relèvent de la loi provinciale. Bien entendu, la Constitution est la même dans toutes les provinces et toutes les provinces sont égales dans ce domaine précis.

Je pense que c'est la seule façon de régler le problème des jeunes contrevenants. Nous avons un système qui est différent pour une personne de 12 ans et pour une personne de 21 ou 22 ans. Nous devons l'accepter. Nous devons accepter que le système soit le même dans toutes les provinces; je partage ce point de vue également. Je ne pense pas que cela soit contraire au principe de l'égalité devant la loi. Je pense que la philosophie sous-jacente doit être différente.

La critique que l'on entend le plus souvent au sujet du projet de loi C-7 est que les deux systèmes ne sont pas parfaits et que le système qui s'applique à la jeunesse est assez semblable à celui qui s'applique aux adultes.

Quel est votre point de vue à sujet, vous qui travaillez sur le terrain? Est-ce que vous pensez que le système que propose le projet de loi est un bon système? Est-ce qu'il donnera de bons résultats? Est-ce qu'il parviendra à résoudre le problème de la violence chez les jeunes?

Je ne vous pose pas une question juridique; je veux tout simplement connaître votre point de vue en tant qu'homme de terrain.

M. Rosenfeldt: Au fil des années, nous avons rencontré de nombreuses victimes de jeunes délinquants. Je ne suis pas un spécialiste des jeunes auteurs d'actes violents, car nous ne travaillons pas avec eux. Cependant, je peux vous citer une multitude de cas où des jeunes ont abusé au maximum de la loi, sachant très bien qu'ils ne seraient pas tenus responsables de leurs actes, et en profitaient pour commettre des crimes.

J'ai connu le père de deux garçons à Calgary, en Alberta. Il disait que la Loi sur les jeunes contrevenants lui avait volé ses deux fils. Un d'entre eux était obèse et il fut poignardé à mort dans la cour d'école, simplement parce qu'il était gros. C'est le motif qui fut invoqué. Il n'y avait aucun système pour s'opposer aux brutalités dont il faisait quotidiennement l'objet. Il avait peur d'aller à l'école tellement il craignait pour sa vie. Il a fini par être tué dans la cour d'école, par des brutes qui n'ont pas eu à rendre compte de leurs actes.

À la suite de ce meurtre, son frère a commencé lui aussi à commettre des actes violents. Il savait qu'il pouvait faire n'importe quoi et il a fini par commettre un meurtre. C'est pourquoi le père disait que la Loi sur les jeunes contrevenants lui avait volé ses deux fils.

En conséquence, je ne suis pas certain que les mesures que nous avons prises depuis quelques années ont été les plus judicieuses en ce qui a trait aux jeunes contrevenants du pays.

My nephew is a social worker, who works with young offenders. He was in northern Saskatchewan on a canoe trip with young offenders. You have to wonder about that, because that is all part of the rehabilitation package. However, I know there are many kids who never get to go on canoe trips. Just those who commit offences, in many cases, get to go on canoe trips with Saskatchewan Social Services.

These two young offenders who were on probation started harassing other people at the campsite. Then they physically threatened to attack one of the other female social workers. My nephew put up his hand to stop them and the youth ran into the palm of his hand. The social worker, within hours, was up on charges of assault by the young offender, 14 years of age.

Young offenders know their rights, believe me, and know how to get away with things. The charges against my nephew were simply dismissed, thrown out of court. However, it can be very difficult for social workers trying to work in the system with many of these young offenders. The young offenders will know everything in this book. They will know how to manipulate the system.

Senator Beaudoin: Are you still of the opinion that justice is not necessarily the same for the young and for adults?

Mr. Rosenfeldt: That is right. I think you have to have different systems.

Senator Beaudoin: The system is fundamentally right to have two systems?

Mr. Rosenfeldt: Yes.

Senator Beaudoin: In that sense?

Mr. Rosenfeldt: In that sense. I agree.

Senator Beaudoin: Obviously, there is a huge difference between a 12-year-old and a 20-year-old.

Mr. Rosenfeldt: I agree with that.

Senator Beaudoin: Would you say that the legislation that we have now is better than that introduced with the new bill?

Mr. Rosenfeldt: That is part of Mr. Sullivan's bill. I tend to agree with him with regard to it.

Senator Beaudoin: You tend to agree with that?

Mr. Rosenfeldt: Yes.

Senator Beaudoin: But if ever we do, that we would have to amend the bill anyway. We would have to amend one bill, the previous one.

Mr. Rosenfeldt: This bill is 182 pages — three times the size of the Young Offenders Act. I am not sure that we need 182 pages of written documents to deal with young people who break the law in this country.

Senator Beaudoin: You may be right.

We have a debate in constitutional law. Some constitutions are only 15 pages and some others are 100 or 200.

Mon neveu est un travailleur social auprès des jeunes contrevenants. Il a fait un voyage en canot avec de jeunes contrevenants dans le nord de la Saskatchewan. Cela faisait partie du programme de réadaptation. C'est merveilleux, mais je connais beaucoup d'autres jeunes qui ne font jamais de voyage en canot. Seuls ceux qui commettent des infractions font des voyages en canot organisés par les services sociaux de la Saskatchewan.

Le soir, au camp, deux jeunes contrevenants en probation ont commencé à harceler les autres. Ensuite, ils se sont mis à menacer physiquement une des travailleuses sociales. Mon neveu a levé la main pour les arrêter et un des jeunes s'est heurté à la paume de sa main. Quelques heures plus tard, le jeune contrevenant de 14 ans accusait le travailleur social de voies de fait.

Croyez-moi, les jeunes contrevenants connaissent leurs droits et savent comment s'en tirer à bon compte. Le tribunal a tout simplement rejeté les accusations contre mon neveu, mais cet incident montre qu'il est très difficile pour les travailleurs sociaux de travailler avec beaucoup de ces jeunes contrevenants. Les jeunes contrevenants sauront parfaitement ce que contient la loi. Ils sauront manipuler le système.

Le sénateur Beaudoin: Croyez-vous toujours que la justice n'est pas nécessairement la même pour les jeunes que pour les adultes?

M. Rosenfeldt: Tout à fait. Je pense qu'il faut avoir deux systèmes différents.

Le sénateur Beaudoin: Il est donc tout à fait justifié d'avoir deux systèmes?

M. Rosenfeldt: Tout à fait.

Le sénateur Beaudoin: Dans ce sens?

M. Rosenfeldt: Dans ce sens. Je suis d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment, il y a une énorme différence entre un jeune de 12 ans et un autre de 20 ans.

M. Rosenfeldt: Bien sûr.

Le sénateur Beaudoin: Pensez-vous que la loi qui existe maintenant est meilleure que le nouveau projet de loi?

M. Rosenfeldt: C'est le point de vue de M. Sullivan et j'ai tendance à me ranger à son point de vue.

Le sénateur Beaudoin: Vous êtes d'accord?

M. Rosenfeldt: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Mais il faudra quand même modifier le projet de loi. Il faudra modifier le précédent.

M. Rosenfeldt: Le présent projet de loi compte 182 pages — trois fois plus que la Loi sur les jeunes contrevenants. Je ne suis pas certain que l'on ait besoin de 182 pages pour faire face aux jeunes contrevenants qui enfreignent la loi au Canada.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez peut-être raison.

Nous avons un débat de droit constitutionnel. Certaines constitutions ne comptent que 15 pages et d'autres en ont 100 ou 200.

Senator Joyal: I have two questions, and I will put them to each of you for comment. I would like to come back to your brief at the top of page 5, at the third line of the paragraph, where you state: "In fact, many witnesses expressed grave concern that the YCJA is closer to the adult system than the YOA was."

If that is your view, could you explain in greater detail as to which aspect of the bill you are referring to?

Mr. Rosenfeldt: That is Mr. Sullivan's paper.

Senator Joyal: My second question is about your last recommendation. I will read it. It is two lines on page 8. Recommendation 16: "Amend Bill C-7 to include a provision to require Parliament to review this act within five years of its taking effect."

I have a similar concern about the implications of the implementation. Could you expand on your reasons for believing there should be a monitoring of implementation and that Parliament should be given an opportunity to review the results of that bill after five years? Why did you choose five years?

Mr. Sullivan: Thank you for the question. I will start with the last part first.

We have seen other legislation such as the Corrections Conditional Release Act that, in essence, brings in a whole new system. This act will do that with young offenders. It is important that we take the time down the road to review whether we did the right thing or the wrong thing. A lot of people who work within the current system suggest this is the wrong thing to do. We picked five years because that is what other legislation has used. It seemed to be the standard. The mental health provisions in the Criminal Code had a five-year review period, as did the Corrections Conditional Release Act. In this period, we can determine what is working and what is not. If there are problems with the act, then we can try to fix them.

I hope my concerns about this bill are wrong. I hope everything works in the Young Offenders Act. I hope everybody else is wrong as well. However, whether the committee accepts our recommendation or another period of time, I think it is appropriate that Parliament step back and say, "What did we do right and what did we do wrong? Let us address the issues we could have done better."

In response to the first part of your question concerning the adult situation, we agree that we should be treating young people differently than adults. I am not sure the bill does that. Let me preface that by saying I do not intend to say young people shouldn't have any legal rights or protections. That is not the case.

Le sénateur Joyal: J'ai deux questions et j'aimerais que chacun d'entre vous y réponde. J'aimerais revenir à votre mémoire, vers le bas de la page 5, à la fin de l'avant-dernier paragraphe, lorsque vous déclarez: «En fait, de nombreux témoins se sont dit gravement inquiets de constater que la LSJPA se rapproche davantage du système pour adultes que la LJC.»

Si tel est votre point de vue, pouvez-vous me préciser à quel aspect du projet de loi vous faites allusion?

M. Rosenfeldt: C'est le mémoire de M. Sullivan.

Le sénateur Joyal: Ma deuxième question porte sur votre dernière recommandation. Je vais la lire. Elle occupe trois lignes à la page 10. Recommandation 16: «Modifier le projet de loi C-7 de façon à inclure une disposition exigeant que le Parlement revoie la loi après cinq ans d'application.»

J'ai certaines inquiétudes quant à la mise en oeuvre d'une telle recommandation. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi vous estimez qu'il faudrait surveiller l'application et pourquoi le Parlement devrait avoir la possibilité d'examiner les résultats atteints par le projet de loi cinq années après son adoption? Pourquoi cinq ans?

M. Sullivan: Je vous remercie de votre question. Je vais d'abord répondre à la dernière partie.

Nous connaissons d'autres lois comme la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition qui propose essentiellement l'instauration d'un tout nouveau système. C'est ce que fera le projet de loi dans le cas des jeunes contrevenants. Il est important de prendre le temps de réfléchir afin de vérifier si nous avons pris les bonnes ou les mauvaises décisions. Beaucoup d'intervenants du système actuel pensent que ce n'est pas un bon changement. Nous avons opté pour cinq ans, parce que c'est la période qui avait été retenue dans l'autre loi. Il semble que ce soit un délai standard. Les dispositions concernant la santé mentale prévues dans le Code criminel devaient être revues dans un délai de cinq ans, comme c'était le cas dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Au cours de cette période, on peut définir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Si l'on décèle des problèmes, on peut alors y remédier.

J'espère que les inquiétudes que j'ai au sujet de ce projet de loi ne sont pas justifiées et que la Loi sur les jeunes contrevenants donne de bons résultats. J'espère également que tous les autres ont tort de s'en faire. Toutefois, que le comité accepte notre recommandation ou opte pour une autre période, je pense qu'il est bon que le Parlement prenne du recul afin de savoir ce qui a été bien fait, ce qui a été mal fait et ce qu'il serait possible d'améliorer.

Pour répondre à la première partie de votre question concernant le système qui s'applique aux adultes, nous reconnaissons qu'il faudrait traiter les jeunes contrevenants d'une manière autre que les adultes. Je ne suis pas certain que ce soit le cas avec le projet de loi. J'aimerais souligner d'entrée de jeu que je ne souhaite pas retirer aux jeunes les droits ou la protection légale dont ils bénéficient.

However, we are teaching young people in our homes and schools and in our everyday lives that it is a really good thing if you do something wrong to tell the truth, to own up and accept responsibility for it, yet we go into our court system and we do the opposite. We encourage people not to tell the truth. We tell them, "Do not talk to the police until you have talked to the lawyer." Often the lawyer says, "Do not talk to your parents because they want you to plead guilty, and we do not want you to because we can get you off." Rather than doing what is best for the young person — which might be getting him help — they interpret their role as getting him the best sentence they can.

That is what we teach adults in the adult system. That is a whole other area, and I do not think it is a good lesson either. However, if we are treating young people differently, then let us do that. Let us go beyond having a different sentence and different protections on their identities. Let us teach them that it is appropriate to tell the truth and accept responsibility for what they have done.

We should be interpreting the legislation more liberally than we normally would. There are extra protections for young people who make statements to police. There were some amendments that state that if a technical issue arises, a statement can still be made. I think that is a positive thing. It makes sense that if a young person makes a statement and a technical error is made by the police — because it is a very complicated procedure with young offenders — that that statement will stand.

There is a provision, section 10(4), where, if the young person admits guilt and agrees to go through an alternative measures program — you must admit guilt to do that — and then does not fulfil the requirements of that community service, the fact that that person admitted guilt is irrelevant. The police cannot longer use that information before a court.

In those respects, I think that we are moving more to the adult system. We did that when we moved from the JDA to the Young Offenders Act. Now we have gone even closer.

Senator Joyal: Last summer the Solicitor General published the result of the national consultation. Does your brief reflect the general tone or content of the recommendations included in the national consultation with victims of the crimes?

Mr. Sullivan: I think so. There were some principles in that document stated by victims. Most significant were the needs to be kept informed and to have a voice in the system. They just want to know what is happening. I think we have applied those principles to the Young Offenders Act. They want a voice at different stages of the system. They should have a right to information about what steps are taken with the young person, and what the outcomes of those steps are. In Mr. Rosenfeldt's brief as well, we have applied the principles.

Cependant, nous apprenons aux jeunes, à la maison, dans les écoles et dans la vie quotidienne, qu'ils doivent dire la vérité lorsqu'ils commettent une erreur, et en accepter la responsabilité. Pourtant, devant les tribunaux, nous faisons le contraire. Nous encourageons les gens à ne pas dire la vérité. Nous leur conseillons de ne rien dire à la police avant d'avoir parlé à leur avocat. Souvent l'avocat conseille à son jeune client de ne rien révéler à ses parents parce qu'ils voudront qu'il plaide coupable et que cela va à l'encontre de la stratégie de l'avocat qui veut faire acquitter son client. Au lieu de faire ce qu'il y a de mieux pour le jeune afin de l'aider véritablement, l'avocat se donne pour objectif d'obtenir la peine la plus faible possible.

Voilà ce que le système pénal enseigne aux adultes. C'est un tout autre domaine et je ne pense pas que ce soit une bonne leçon. Toutefois, si nous voulons traiter les jeunes différemment, alors faisons-le complètement. Ne nous contentons pas de leur imposer des peines différentes et de leur garantir des critères différents pour la protection de leur identité. Apprenons-leur aussi qu'il est bon de dire la vérité et d'accepter la responsabilité de ses actes.

Nous devrions interpréter la loi de manière plus libérale que nous le faisons normalement. Les jeunes qui font des déclarations à la police bénéficient de protections supplémentaires. Les textes de loi ont été modifiés de manière à rendre acceptable une déclaration, même en cas d'erreur technique. Je crois que c'est une mesure positive. Il me paraît justifié que la déclaration soit maintenue, même en cas d'erreur technique faite par la police — car la procédure qui concerne les jeunes contrevenants est très compliquée.

Une disposition du paragraphe 10(4) prévoit que lorsqu'un jeune admet sa culpabilité et accepte de bénéficier de mesures extrajudiciaires — l'accusé doit admettre sa culpabilité pour accéder à un tel programme — et ne respecte pas par la suite les conditions de service communautaire, le fait que cette personne a admis sa culpabilité n'est pas considéré comme pertinent. La police ne peut plus présenter cette information devant un tribunal.

Je crois que nous nous rapprochons du système qui s'applique aux adultes. C'est ce qui s'était déjà produit lorsque nous sommes passés de la Loi sur les jeunes délinquants à la Loi sur les jeunes contrevenants. Avec ce projet de loi, nous nous en rapprochons encore plus.

Le sénateur Joyal: Le solliciteur général a publié l'été dernier les résultats des consultations nationales. Votre mémoire reflète-t-il le ton général ou le contenu des recommandations présentées dans le cadre des consultations nationales auprès des victimes de crimes?

M. Sullivan: Je pense que oui. Il y avait dans ce document certains principes énoncés par les victimes, notamment la nécessité qu'elles soient tenues au courant et qu'elles aient leur mot à dire. Elles veulent seulement savoir ce qui se passe. Je pense que nous avons appliqué ces principes à la Loi sur les jeunes contrevenants. Les victimes veulent avoir leur mot à dire à différentes étapes du processus. Elles doivent avoir le droit d'être informées des mesures prises à l'égard des jeunes en cause, ainsi que des résultats de ces mesures. Ces principes sont appliqués également dans le mémoire de M. Rosenfeldt.

Whether you are a victim of a young offender or an adult or a parolee, your needs are the same. Information and a voice are the two principal needs.

Senator Joyal: Do you not make a distinction between the needs of the victims when a young offender is involved and when it is an adult?

Mr. Sullivan: I think they are the same. There are more opportunities for a young offender. For example, victim-offender reconciliation programs can be much more meaningful for young people than adults. But the victim's needs and concerns are pretty general, I think, whether the person is a young person or an adult.

Senator Fraser: Mr. Sullivan, I noticed with some interest your call for insertion of "protection of the public" in the preamble. I am a bit puzzled here. I see, however, that in the declaration of principles, "protection of the public" is the first principle enunciated, in section 3.

I have always understood that a clause like that — that is actually in the body of the law — carried more weight than a fine, flowery statement in a preamble. Why are you not satisfied with that?

Mr. Sullivan: There are two reasons. We could say that about anything in the preamble. If it is meaningless, then let us just not have a preamble. I think the preamble provides a guiding statement that this is why we are doing this and these are the goals we are trying to achieve. You are right that the declaration of principles, because it is in the legislation, has more interpretive weight. I would think if we were going to have a preamble, that is the major principle to state, that one of the major goals of the legislation is to offer the public some protection.

In addition, the declaration mentions "long-term" protection of the public. I think we should focus on short-term protection as well. Sometimes that means putting people who have committed very serious crimes away from society so they can receive the help that will give us the long-term protection.

I take your point that the protection of the public is noted in the declaration. I just think that it is focussing on long-term. I think we just want to say "protection of the public."

Senator Fraser: I have a brief comment. I do not think "long-term protection" means protection we will achieve one day in a distant future. If you look at the French, it talks about "protection durable," long-lasting protection, rather than something that we aim to get to one glorious day.

My second question has to do with the publication of names. I can truly understand why victims would want to know that justice is being done. I have some difficulty even with the victim, necessarily, knowing the name of the young person involved. Leave that for the time being, however; let us assume that the victims know the name. The bill gives victims the right to access

Que vous soyez victime d'un jeune contrevenant, d'un adulte ou d'un libéré conditionnel, vos besoins sont les mêmes: l'information et la possibilité de se faire entendre, avant tout.

Le sénateur Joyal: Vous ne faites pas de distinction, en ce qui concerne les besoins des victimes, quand c'est un jeune contrevenant qui est en cause et quand c'est un adulte?

M. Sullivan: À mon avis, les besoins sont les mêmes. Il y a plus de possibilités dans le cas des jeunes contrevenants. Par exemple, les programmes de réconciliation entre victimes et délinquants peuvent être beaucoup plus utiles pour les jeunes que pour les adultes. Mais les besoins et les préoccupations des victimes sont à peu près les mêmes, il me semble, que l'auteur du crime soit un jeune ou un adulte.

Le sénateur Fraser: Monsieur Sullivan, j'ai trouvé très intéressant que vous demandiez que la «protection du public» soit mentionnée dans le préambule. Je ne comprends pas très bien. Je constate que, dans la déclaration de principes, la «protection du public» est le premier principe énoncé, à l'article 3.

J'ai toujours pensé qu'une disposition comme celle-là, qui fait partie intégrante du texte de loi, avait plus de poids qu'une belle déclaration ronflante dans un préambule. Pourquoi n'êtes-vous pas satisfait de la disposition actuelle?

M. Sullivan: Pour deux raisons. Nous pourrions dire la même chose de tout ce qui se trouve dans le préambule. Si le préambule ne veut rien dire, il ne sert à rien d'en avoir un. Il me semble que le préambule fournit une orientation générale, qui précise la raison d'être de la loi et les objectifs recherchés. Vous avez raison de dire que la déclaration de principes a plus de poids, du point de vue de l'interprétation, parce qu'elle se trouve dans la loi elle-même. Je dirais que, si nous devons avoir un préambule, c'est le premier principe à y énoncer, à savoir que la loi a notamment pour objectif d'offrir une certaine protection au public.

En outre, dans la version anglaise, la déclaration fait état d'une protection à long terme — «long-term protection» — du public. Je pense que nous devrions aussi nous concentrer sur sa protection à court terme. Ce qui oblige parfois à isoler de la société les gens qui ont commis des crimes très graves, pour qu'ils puissent recevoir l'aide qui nous assurera une protection à long terme.

Vous avez raison de souligner que la protection du public est mentionnée dans la déclaration. Mais l'accent est mis surtout sur le long terme. À mon avis, il faudrait parler tout simplement de la «protection du public».

Le sénateur Fraser: Je voudrais faire un bref commentaire. Je ne pense pas qu'il soit question de la protection dont nous pourrions bénéficier un jour, dans un avenir éloigné. Dans la version française, on parle d'une «protection durable», d'une protection qui durerait longtemps, plutôt que de quelque chose que nous aimerions avoir un de ces jours.

Ma deuxième question porte sur la publication des noms. Je comprends très bien pourquoi les victimes veulent savoir que la justice suit son cours. Je ne suis cependant même pas certaine que les victimes devraient nécessairement connaître le nom du jeune contrevenant en cause. Mais laissons cela pour le moment et supposons que la victime sache de qui il s'agit. Le projet de loi

the records of the young person, in some cases for quite a long time.

I am coming back to the point that Senator Andreychuk was making. What further community good is served by making that name available to the general public?

I think, for example, of Steven Truscott, who, if my memory serves, had to change his name because it had been all over everywhere, and then it turned out the poor guy probably did not do it anyway. That name, nevertheless, because the crime was so spectacular, has become part of the Canadian consciousness even though the adult who was born with that name is living a blameless life somewhere. That is a terrible price to demand of somebody. What is the community good served here?

Mr. Sullivan: I will just briefly comment, because Mr. Rosenfeldt spoke more to that in his brief. The bill focuses on those young offenders who have committed the most serious crimes and are transferred to adult court.

Senator Fraser: For sentencing.

Mr. Sullivan: Yes, you are right. There are no more transfers. There is also a principle with accountability, "I did this and, yes, I am a 16-year-old, but I committed this very serious crime and I am accountable to the community for that. The state is the one that punishes me."

Frankly, anybody who goes into a courtroom can hear the person's name. If the whole community wanted to watch the court, then they could do that. But I think there is a principle of accountability involved in that. The government has focussed only on those who commit the most serious crimes — which are fortunately few. The majority of the protections for young people will therefore remain. I think Mr. Rosenfeldt recommended expanding that.

Senator Fraser: Gentlemen, I am sorry. I should have directed the second question to you, Mr. Rosenfeldt.

Mr. Rosenfeldt: I am talking protection of the society in the case of sex offences and some very serious crimes. I believe that people in the community have a right to know; that names should be published of people who commit serious crimes.

Senator Fraser: Even if that turned out to inhibit rehabilitation?

Mr. Rosenfeldt: I do not believe it would inhibit rehabilitation. First of all, it will create accountability to some degree, with the young person accepting responsibility for what he did, because people would know about it. But what I find horrific is that today young people can commit some of the most heinous crimes imaginable and their names are protected. Look at the case of young Sylvain Leduc murdered here in the city. Three young offenders are involved in that. We are talking about torture and murder. We are talking about inserting a curling iron in a young boy's anus; we are talking about horrible, unimaginable crimes. Those young people do a stint in prison and are back out in the

donne aux victimes le droit de consulter le dossier des jeunes contrevenants, pendant assez longtemps dans certains cas.

J'en reviens à ce qu'a dit le sénateur Andreychuk. En quoi la diffusion des noms peut-elle mieux protéger l'intérêt public?

Je pense par exemple à Steven Truscott, qui — si ma mémoire est bonne — a dû changer d'identité parce que son nom avait été diffusé partout, alors qu'il s'est avéré que le pauvre garçon n'était probablement pas coupable. Mais, comme il s'agissait d'un crime très spectaculaire, ce nom est gravé dans la conscience des Canadiens même si l'adulte qui le portait à sa naissance mène maintenant une vie irréprochable quelque part. Est-ce que cela a aidé à protéger l'intérêt public?

M. Sullivan: Je vais vous répondre brièvement, parce que M. Rosenfeldt a parlé plus longuement de cette question dans son mémoire. Le projet de loi vise les jeunes contrevenants qui ont commis des crimes extrêmement graves et qui sont renvoyés devant un tribunal pour adultes.

Le sénateur Fraser: Pour l'établissement de leur peine.

M. Sullivan: Oui, vous avez raison. Il n'y a plus de renvois. Il y a aussi une question de responsabilité. «J'ai fait quelque chose, et je n'ai que 16 ans en effet, mais j'ai commis un crime très grave et j'en suis responsable devant la communauté. C'est l'État qui me punit.»

Franchement, il suffit de se présenter au tribunal pour savoir comment s'appelle l'accusé. Si tous les membres de la communauté voulaient suivre le procès, ils pourraient le faire. Mais je pense qu'il y a une question de responsabilité. Le gouvernement se concentre seulement sur ceux qui ont commis les crimes les plus graves — et qui sont rares, heureusement. La majorité des mesures visant à protéger les jeunes vont donc rester. Je pense que M. Rosenfeldt recommandait de les étendre.

Le sénateur Fraser: Messieurs, je suis désolée. J'aurais dû vous poser cette deuxième question à vous, monsieur Rosenfeldt.

M. Rosenfeldt: Je parle de protection de la société dans le cas des crimes à caractère sexuel et de certains crimes très graves. Je pense que les gens, dans la communauté, ont le droit de savoir et que les noms de ceux qui commettent des crimes graves devraient être rendus publics.

Le sénateur Fraser: Même si cela pourrait nuire à leur réadaptation'

M. Rosenfeldt: Je ne pense pas que cela nuirait à leur réadaptation. Premièrement, cela créerait une certaine responsabilité; le jeune devrait assumer la responsabilité de ce qu'il a fait parce que les gens le sauraient. Ce que je trouve horrible, c'est que les jeunes peuvent commettre de nos jours certains des crimes les plus haineux qu'on puisse imaginer sans que leur nom soit divulgué. Prenons le cas du jeune Sylvain Leduc, qui a été assassiné ici même à Ottawa. Il y avait trois jeunes contrevenants en cause dans cette affaire. Ils l'ont torturé et tué. Ils lui ont introduit un fer à friser dans l'anus; ce sont des crimes horribles, inimaginables. Ces jeunes sont allés

community. You might hire them to baby-sit your grandchild. I have a problem with that.

Senator Fraser: I think I understand your position.

Senator Pearson: I have two questions. One is not too relevant to Bill C-7, and I will direct it to Mr. Rosenfeldt and the Centre for Missing Children. How do you work with the RCMP at the Centre for Missing Children?

Mr. Rosenfeldt: Very closely. The RCMP has a missing children's registry. We deal mainly with stranger abductions. A young child went missing in Alberta a couple of months ago, and was later found murdered. What happens in that case was, we get the information from the Lethbridge police department. We have three printers that print posters and information on missing kids. We work with the Royal Canadian Mounted Police. They work with us.

In our missing children program, through Canada Customs, we distribute all the pictures. When that child went missing, we sent pictures to the RCMP. They sent them out to all Canada Customs offices. So we are involved in the printing of posters and we work with the RCMP, yes.

Senator Pearson: Do you work with Child Find in the same way?

Mr. Rosenfeldt: Child Find is a totally different organization. There are only a few missing children programs in Canada approved by the RCMP. You'll find them on our website. Child Find is one, as are we.

Senator Pearson: I was interested to hear that.

My question is more to Mr. Sullivan, about the YOA as opposed to this law. How do you respond to the fact that Canada incarcerates more young people than any other country in the western world? What would you do about it?

Mr. Sullivan: The minister has mentioned this a number of times. That is one of the reasons she has brought in the new bill. I share the concern that she has.

However, where I differ is that I think that this bill is not going to be any different. One of the reasons that we incarcerate so many young people is because there are no other options. Senator Andreychuk talked about this. There is nowhere else to send them. If there are no community programs and the only option a judge has is custody, and this person has been before the judge a number of times, he or she has to choose custody.

The solution is more community programs. The fact that this bill has 10 pages on that, as opposed to three paragraphs in the YOA, I do not think will make much of a difference. Where the difference will come is resources. Quebec has one of the most progressive youth justice systems in the world. It did that on the Young Offenders Act, because it put money into the community.

faire un tour en prison et sont maintenant de retour dans la communauté. Vous pourriez les embaucher pour faire garder un de vos petits-enfants. Je trouve cela inquiétant.

Le sénateur Fraser: Je pense que je comprends votre position.

Le sénateur Pearson: J'ai deux questions. La première ne se rapporte pas vraiment au projet de loi C-7; je vais la poser à M. Rosenfeldt, du Centre pour les enfants portés disparus. Comment travaillez-vous avec la GRC, dans ce centre?

M. Rosenfeldt: En très étroite collaboration. La GRC tient un registre des enfants disparus. Nous nous occupons surtout des enlèvements par des étrangers. Il y a un jeune enfant qui a été porté disparu en Alberta il y a quelques mois et qui a par la suite été retrouvé mort. Ce qui s'est passé dans cette affaire, c'est que nous avons obtenu l'information du service de police de Lethbridge. Nous avons trois imprimeurs qui impriment des affiches et de l'information sur les enfants portés disparus. Nous travaillons avec les gens de la Gendarmerie royale du Canada, et ils travaillent avec nous.

Dans le cadre de notre programme des enfants portés disparus, nous distribuons toutes les photos par l'entremise de Douanes Canada. Quand la disparition de cet enfant a été signalée, nous avons envoyé des photos à la GRC, qui les a fait parvenir à tous les bureaux de Douanes Canada. Donc, nous nous occupons de l'impression des affiches et nous travaillons avec la GRC, en effet.

Le sénateur Pearson: Et vous travaillez de la même façon avec Enfants-Retour?

M. Rosenfeldt: Enfants-Retour est une organisation complètement différente. Il y a seulement quelques programmes concernant les enfants portés disparus qui sont approuvés par la GRC au Canada. Vous les trouverez sur notre site Web. Enfants-Retour en est un, tout comme nous.

Le sénateur Pearson: C'est intéressant.

Ma question s'adresse surtout à M. Sullivan. Elle porte sur la comparaison entre la loi actuelle et ce projet de loi. Comment expliquez-vous que le Canada incarcère plus de jeunes que tous les autres pays du monde occidental? Que feriez-vous à ce sujet-là?

M. Sullivan: La ministre a mentionné cela à quelques reprises. C'est une des raisons pour lesquelles elle a déposé le projet de loi. Je partage sa préoccupation.

Là où je ne suis pas d'accord, cependant, c'est que je pense que ce projet de loi n'y changera pas grand-chose. Si nous incarcérons autant de jeunes, c'est notamment parce qu'il n'y a pas d'autres options. Le sénateur Andreychuk en a parlé. Il n'y a pas d'autre endroit où les envoyer. S'il n'y a pas de programmes communautaires et que la détention est la seule option à la disposition du juge, et si le jeune s'est déjà présenté devant le juge un certain nombre de fois, la détention est la seule option possible.

La solution, c'est d'avoir plus de programmes communautaires. Le fait que le projet de loi compte dix pages à ce sujet-là, plutôt que trois paragraphes dans la loi actuelle, ne changera pas grand-chose à mon avis. Ce qui va faire une différence, ce sont les ressources. Le Québec a un des systèmes judiciaires les plus progressistes au monde pour les jeunes. Il l'a mis en place sous le

Senator Pearson: That is because they had the Youth Protection Act to work with.

Mr. Sullivan: Yes. You are right. However, they also recognized that if you put the resources in the front end, you save money in the back end.

The fact that the government is giving more money to the provinces and encouraging them with that money to have more programs will bring down the incarceration rate, if anything does. It will not be the fact that we have a new law.

Senator Cools: I would like to welcome the witnesses. I think they know that I have a lot of respect for the work that they do.

I would like to move from a point that Mr. Rosenfeldt made to see if we can gain insight into a part of this business that is very troubling and bothersome. Mr. Rosenfeldt had said that some young people commit the most heinous crimes. I notice that Mr. Sullivan's paper states that homicide was down 9 per cent to 41 murders.

Mr. Rosenfeldt said that some of these young offenders are very sophisticated. They know the system and its processes, and they know their rights. There is nothing wrong with people knowing their rights — children too. What is wrong is young people having no respect or empathy for other peoples' rights and having the instinct or the impulses to hurt or to violate, whatever the form of the violation.

I am especially interested in the transfer of young offenders to the adult system. Mr. Rosenfeldt and Mr. Sullivan, I wonder if you could give us some insights and refer us to some profound knowledge and studies, if possible, on the phenomenon of what I would call children who have been robbed of their childhood and robbed of all innocence, children who have been corrupted either into criminal deviance or sexual deviance or into criminal impulses. It is so disturbing an issue.

I do not know if any of you have had the experience, for example, of working with children who have been terribly sexualized. It is a frightening tragedy. I know of one case that a child was so sexualized that the workers working with this child had to hold on to the child at all times, because if it came into contact with other children it would immediately sexualize the other children.

This is something that tugs at the heart. I heard of another case where the mother used to farm her child out for different sexual acts. The first therapy the lovely, kind worker had to perform was to persuade this little child to dress in clothing appropriate to the child's age. This child would show up with all kinds of seductive dress.

régime de la Loi sur les jeunes contrevenants, en investissant de l'argent dans la communauté.

Le sénateur Pearson: C'est parce qu'il pouvait s'appuyer sur la Loi sur la protection de la jeunesse.

M. Sullivan: Oui. Vous avez raison. Mais le gouvernement québécois a reconnu également que, quand on consacre les ressources nécessaires d'un côté, on économise de l'argent de l'autre.

Le fait que le gouvernement donne plus d'argent aux provinces et qu'il les encourage à se servir de cet argent pour mettre de nouveaux programmes en place est le meilleur moyen d'abaisser le taux d'incarcération. Cela n'a rien à voir avec l'adoption d'une nouvelle loi.

Le sénateur Cools: Je souhaite la bienvenue aux témoins. Ils savent sûrement que nous respectons beaucoup le travail qu'ils accomplissent.

Je voudrais revenir à une observation de M. Rosenfeldt pour savoir si nous pouvons avoir plus d'information sur un aspect de la question qui est très troublant et très préoccupant. M. Rosenfeldt a dit que certains jeunes commettent des crimes extrêmement haineux. Et je remarque que M. Sullivan indique dans son document qu'il y a eu 41 homicides, ce qui représente une baisse de 9 p. 100.

M. Rosenfeldt a dit que certains jeunes contrevenants étaient très bien informés. Ils connaissent le système et la procédure, et ils connaissent leurs droits. Il n'y a rien de mal à ce que les gens connaissent leurs droits — les enfants aussi. Ce qu'il y a de mal, c'est que les jeunes n'ont aucun respect, aucune empathie pour les droits des autres, et qu'ils ont l'instinct ou la pulsion de faire mal ou de violer, sous quelque forme que ce soit.

Je m'intéresse en particulier à la question du renvoi des jeunes contrevenants devant les tribunaux pour adultes. Monsieur Rosenfeldt et monsieur Sullivan, pourriez-vous nous donner des détails et nous renvoyer à des connaissances et à des études approfondies, si possible, sur le phénomène de ce que j'appellerais les enfants dépouillés de leur enfance et de leur innocence, les enfants tellement dénaturés qu'ils sont poussés vers la déviance criminelle, la déviance sexuelle ou les pulsions criminelles? C'est extrêmement troublant.

Je ne sais pas si l'un de vous deux a déjà travaillé, par exemple, avec des enfants qui ont adopté un comportement hypersexualisé. C'est une terrible tragédie. Je connais le cas d'un enfant tellement sexualisé que les intervenants qui travaillaient avec lui devaient le surveiller constamment parce que, dès qu'il était en contact avec d'autres enfants, il adoptait immédiatement un comportement sexuel avec eux.

C'est une chose qui va droit au coeur. J'ai entendu parler d'un autre cas où la mère louait les services sexuels de son enfant. Une des premières choses que la gentille intervenante a dû faire a été d'essayer de convaincre la pauvre enfant de porter des vêtements appropriés à son âge. Elle portait toutes sortes de vêtements plus aguichants les uns que les autres.

I wonder if you could give us some insights into some of these young people who have been so corrupted that they have developed very adult cunning. I do not want to say "adult," because that suggests age, but very immoral, terrible cunning, terrible impulses. Quite often those impulses become all the more terrible because as terrible as those impulses are, these people are still so young that they do not often have the maturity to understand the full consequences of the damage they are causing to other people.

Could you talk to us a little bit about that? When we hear of the "young offender," I think it is that type of offender which springs into people's minds rather than the unfortunate young individuals who were caught up in break and enters and lesser offences. If we could get some insight into that, I think we might be able to be of some use.

Mr. Rosenfeldt: From personal experience, when you talk about those things, I can think back to quite a number of young people we have had doing volunteer work with us. It tears your heart out to see some of the situations we have been faced with.

One young boy was working in our court-ordered work program with us. He was about 12 years of age. One of the other boys told me one day that this child had some serious problems with his leg. I took a look at his leg. It was all infected; it was full of pus and scabs. We took him to a hospital immediately. The other kids told us that his mother does not care. It is as simple as that. Nobody cares about him. He has got zero people to care about him.

You see those kids coming through the system. Talk about contact with the outside world: He lived in his own little world. Nobody cared about him. In that case we were able to get help for him. However, when children live like that on a daily basis, scrounging for food around the house, nobody caring whether they eat any meal in any day. This young guy was sleeping on the living room sofa. He never had a room. He always had to think ahead. Nobody cared whether he slept on the sofa every night.

That was a few years ago. We have run into a number of kids like this over the years. I have often wondered how he fared in the system. He was up on charges. But we have dealt with it in the past on a regular basis.

Then we have another type of young person that we have dealt with: those who have been sexually abused as children and who eventually get into alcohol and drugs, attempt suicide, and other horrible, tragic situations. Again, the response by the justice system further frustrates these young people that we deal with.

A young lady who was a model once came to see me. We were able to assist her in getting back a total of 10,000 pornographic pictures that had been taken of her. She posed for a catalogue; you would probably all recognize her. The photographer brought her and her friends back in the evening and took tens of thousands of

Je me demande si vous pourriez nous donner des renseignements sur ces jeunes qui ont été tellement dénaturés qu'ils sont devenus aussi délurés que des adultes. Je n'aime pas me servir du mot «adulte», parce que cela laisse entendre que c'est une question d'âge, mais ce sont des pulsions tout à fait immorales, et terribles. Et elles sont d'autant plus terribles que ces gens-là sont encore très jeunes et qu'ils n'ont pas la maturité nécessaire pour comprendre pleinement les conséquences de leurs gestes et les dommages qu'ils causent aux autres.

Pourriez-vous nous parler un peu de cet aspect-là? Quand on entend parler de «jeunes contrevenants», je pense que c'est le plus souvent à ce genre de jeunes-là que les gens pensent, plutôt qu'aux malheureux individus qui se font prendre à entrer quelque part par effraction ou à commettre d'autres crimes mineurs. Si nous pouvions avoir quelques renseignements à ce sujet-là, je pense que cela pourrait être utile.

M. Rosenfeldt: D'après mon expérience personnelle de ce genre de choses, je pense à pas mal de jeunes auprès de qui nous avons fait du travail bénévole. Certaines des situations dont nous avons eu connaissance ont de quoi fendre le coeur.

Je me souviens d'un jeune garçon qui a travaillé avec nous dans le cadre d'un programme de travail ordonné par la cour. Il avait une douzaine d'années. Un de ses camarades m'a dit un jour que ce garçon avait de sérieux problèmes avec sa jambe. J'ai jeté un coup d'oeil. Il avait la jambe toute infectée, pleine de pus et de croûtes. Nous l'avons amené immédiatement à l'hôpital. Les autres enfants nous ont dit que sa mère ne s'en occupait pas. C'était aussi simple que cela. Personne ne s'occupait de lui. Il n'y avait absolument personne qui se souciait de ce qui lui arrivait.

Il y a beaucoup d'enfants comme celui-là dans le système. Il avait peu de contacts avec le monde extérieur, il vivait dans son petit monde. Personne ne s'occupait de lui. Nous avons pu obtenir de l'aide pour cet enfant-là. Mais quand des enfants vivent comme cela tous les jours, quand ils doivent se débrouiller pour trouver quelque chose à manger dans la maison parce que personne ne se donne la peine de savoir s'ils mangent un seul repas par jour... Ce garçon dormait sur le divan du salon. Il n'avait jamais eu de chambre. Il devait toujours s'organiser. Personne ne s'inquiétait de savoir s'il dormait sur son divan tous les soirs.

C'était il y a quelques années. Nous avons rencontré un certain nombre de jeunes comme lui au fil des années. Je me suis souvent demandé comment il s'était débrouillé. Il y a eu des accusations portées contre lui. Mais nous avons déjà vu ce genre de cas régulièrement.

Il y a aussi une autre catégorie de jeunes dont nous devons parfois nous occuper: ceux qui ont été agressés sexuellement quand ils étaient petits et qui finissent par tomber dans l'alcool et la drogue, qui font des tentatives de suicide et qui vivent d'autres situations horribles et tragiques. Encore là, la réponse du système judiciaire frustre ces jeunes encore plus.

Une jeune femme qui avait déjà été mannequin est venue me voir un jour. Nous avons pu l'aider à récupérer 10 000 photos pornos sur lesquelles elle figurait. Elle posait pour un catalogue; vous la reconnaîtriez probablement tous. Mais le photographe les rappelait le soir, elle et ses amis, et il a pris des dizaines de

pornographic pictures of all these kids. He rewarded them with alcohol and drugs. A few years later she came back and she wanted assistance in trying to get it through the system.

We eventually got charges laid. At that time, the man was 70-some years of age. I talked to the prosecutor on the phone, and he said, "What are you trying to do, put an old man in jail here? She got her pictures back. What is she so concerned about?" She had attempted suicide on three occasions. She was still afraid that copies of the pictures were still being distributed around Canada on the Internet.

These are situations we deal with on a regular basis. The justice system is not responsible to these young people. The justice system did not assist that young lady. That photographer who committed those crimes against probably hundreds of children over a period of time probably pled guilty to a lesser charge, and they took away all his photographs, or he got rid of them because he knew the police were coming. That is the end of story.

So it is really tragic, a lot of the stories we see. I think we are always going to have some of these things in society. It goes back to what I was talking about with Senator Andreychuk. I think the sooner in some of these children's lives that police and courts can become involved, the better.

I have known many young people over the years who developed a trust and relationship with police officers and judges and have benefitted from it in the long-term. They are more open to some of these people. I am not putting down social workers, but they do not always have the time and resources to spend on some of these kids.

Police are more adept in understanding there is a problem with the child. When the child is missing, police officers are the ones who can ask: Why is the child missing? When there is pornography being made with a child, a police officer is much more knowledgeable about pornographers and who is committing these crimes against the child. Often they know the right questions to ask of the children to get the right answers to lay the charges against the person.

Senator Cools: Chairman, are we planning to bring some witnesses who could provide us with some insights? I think this is one of the crucial problems. Will we have some witnesses who can help us look at that whole process of the corruption of children? You dwelt on some of the other cases but I was thinking of the violent, aggressive ones. Remember Mr. Brown of Browndale School? Some —

The Chairman: Senator Cools, we will not go into individual names right now. I am going to circulate the names of the witnesses that we have before us and the Steering Committee has agreed on so far so that everyone can have a look at it and have input if they wish to.

Senator Andreychuk: Just as a point of order, could we know in advance approximately what the steering committee was allocating for each witness? I think we could spend a lot of time

milliers de photos pornos de ces enfants. Il les payait en alcool et en drogue. Quelques années plus tard, elle est venue nous voir: elle voulait de l'aide pour faire juger cet homme.

Nous avons fini par obtenir que des accusations soient portées contre lui. À l'époque, l'homme avait à peu près 70 ans. J'ai parlé au procureur au téléphone, et il m'a dit: «Qu'est-ce que vous cherchez? Envoyer un vieillard en prison? Elle a récupéré ses photos. Qu'est-ce qui la dérange tant?» Elle avait fait trois tentatives de suicide. Elle avait encore peur que des copies des photos circulent dans tout le Canada sur Internet.

Ce sont des situations que nous voyons régulièrement. Le système judiciaire ne fait rien pour ces jeunes. Il n'a pas aidé cette jeune femme. Le photographe qui avait commis ces crimes, probablement contre des centaines d'enfants sur une assez longue période, a sans doute plaidé coupable à une accusation moins grave et il s'est fait enlever toutes ses photos, à moins qu'il ne s'en soit débarrassé lui-même parce qu'il savait que la police allait venir. Et l'histoire a fini là.

Donc, bon nombre des cas que nous connaissons sont vraiment tragiques. Je pense qu'il y aura toujours des choses de ce genre dans la société. Cela nous ramène à ce dont je parlais avec le sénateur Andreychuck. À mon avis, plus la police et les tribunaux peuvent intervenir de bonne heure dans la vie de certains de ces enfants, mieux c'est.

J'ai connu beaucoup de jeunes qui avaient développé avec le temps une relation de confiance avec des policiers et des juges, et pour qui cela avait été bénéfique à long terme. Ils sont parfois plus ouverts avec ces intervenants. Je ne veux pas minimiser le rôle des travailleurs sociaux, mais ils n'ont pas toujours assez de temps et de ressources à consacrer à certains de ces enfants.

Les policiers sont mieux à même de comprendre qu'un enfant a un problème. Quand un enfant est porté disparu, c'est eux qui peuvent demander pourquoi. Quand un enfant devient un objet de pornographie, les policiers connaissent beaucoup mieux les pornographes et ceux qui commettent ces crimes contre les enfants. Souvent, ils savent quelles questions poser aux enfants pour obtenir les bonnes réponses, qui leur permettent de porter des accusations.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, allons-nous convoquer des témoins qui pourront nous fournir des renseignements à ce sujet-là? Je pense que c'est un des problèmes fondamentaux. Allons-nous recevoir des témoins qui pourront nous aider à examiner tout le processus selon lequel certains enfants sont ainsi dénaturés? Vous avez parlé de certains autres cas, mais je pensais surtout aux jeunes violents et agressifs. Vous vous souvenez de M. Brown, de l'école Browndale? Certains...

La présidente: Sénateur Cools, nous ne citerons pas de noms pour le moment. Je vais faire circuler la liste de témoins que nous avons établie et que le comité de direction a approuvée pour que vous puissiez tous y jeter un coup d'oeil et la commenter si vous le voulez.

Le sénateur Andreychuk: J'invoque le Règlement. Pourrions-nous savoir à l'avance à peu près combien de temps le comité de direction a prévu pour chaque témoin? Je pense que

with each witness and could be more efficient and helpful to you if we knew the time you have allocated per witness.

The Chairman: I noticed when the notice went out this time there was not a time specified for the different witnesses to appear. From now on there will be. I would suggest that we try to self-edit our questioning within this period.

Senator Andreychuk: It would be helpful to know the time you intend to end because we have other committees that we sit on.

Senator Beaudoin: Especially for the panels.

The Chairman: Precisely.

Senator Andreychuk: My question is for Mr. Sullivan. One difference between the Young Offenders Act and the new Youth Justice Act is that we are moving the adult consequences to the sentencing period and are trying to maintain more of the youth concept.

However, on those very serious violent crimes that really go into Youth, the signals and click-in points are at the start of the process.

I understand that what was intended was to make sure that we treat youth more as youth for as long as we can. But because they will then suffer the consequences of adult sentencing, we then have to go back into the system putting in judges and juries and selections and elections and all of those things, which muddies that intent to keep it pure youth.

Do you think moving these consequences but still having some impact on the front end really separates the system and makes it more of a youth justice system than the YOA had by the transfer provision?

Mr. Sullivan: I think the amendments to the transfer provision, in one sense, we support, because it always seemed backwards to determine if someone would go to adult court before they were actually convicted. Now they will be convicted before we decide how they will be sentenced. At the same time, you are right; because we do not know they will be sentenced as adults, they will get all the protections adults would have even if they stay in youth court.

That is probably one of the areas where we are going more into the adult system. Overall, the philosophy behind the change was a positive one. I do not know if that answers your question very well.

Senator Andreychuk: I do not know to what extent you were into the practitioner's field. You are indicating that you think the philosophy may be better. I am concerned about the practicality

nous pourrions consacrer beaucoup de temps à chacun des témoins et que nous pourrions être plus efficaces et plus utiles si nous sachions combien de temps vous avez réservé à chacun.

La présidente: Je constate que, sur l'avis de convocation qui a été envoyé, la durée de la comparution des différents témoins n'est pas indiquée. Elle le sera à partir de maintenant. Je suggère que nous essayions de faire nous-mêmes le tri de nos questions compte tenu de la période allouée.

Le sénateur Andreychuk: Il serait utile que nous sachions à quelle heure vous pensez finir parce que nous siégeons aussi à d'autres comités.

Le sénateur Beaudoin: Surtout pour les tables rondes.

La présidente: Précisément.

Le sénateur Andreychuk: Ma question s'adresse à M. Sullivan. Une des différences entre la Loi sur les jeunes contrevenants et la nouvelle Loi sur le système de justice pénale pour adolescents, c'est que ce sera désormais à l'étape de l'établissement de la peine que les conséquences pourraient être les mêmes que pour les adultes, et que nous essayons de conserver l'aspect «jeunesse».

Cependant, dans le cas des crimes violents et très graves qui seront jugés devant le tribunal de la jeunesse, les carrefours et les points d'aiguillage vont se trouver au début du processus.

L'intention était de traiter les jeunes comme des jeunes le plus longtemps possible. Je comprends cela. Mais comme ils subiront ensuite les mêmes conséquences que des adultes, s'ils sont condamnés à des peines similaires à celles des adultes, nous devons modifier le système pour y inclure des procès par juge et jury, des mécanismes de sélection, des options et toutes sortes de choses de ce genre, ce qui dilue l'intention de traiter les jeunes entièrement comme des jeunes.

Pensez-vous qu'en effectuant ce changement au niveau des conséquences, tout en gardant certaines choses au départ, nous aurons vraiment un système distinct, qui sera davantage axé sur les jeunes que celui qui existait sous le régime de la Loi sur les jeunes contrevenants, à cause de la disposition sur les renvois?

M. Sullivan: En un sens, nous appuyons les modifications à la disposition sur les renvois, parce que nous avons toujours trouvé qu'on procédait à l'envers en décidant si quelqu'un devait être traduit devant le tribunal pour adultes avant même qu'il soit reconnu coupable. Maintenant, il faudra que les contrevenants soient reconnus coupables avant qu'on décide comment leur peine sera établie. En même temps, vous avez raison: comme on ne saura pas à l'avance que leur peine sera établie par un tribunal pour adultes, ces jeunes vont bénéficier des mêmes mesures de protection que des adultes, même s'ils restent devant le tribunal de la jeunesse.

C'est probablement un des aspects par lesquels nous nous approchons davantage du système pour adultes. Dans l'ensemble, la philosophie qui sous-tend ce changement a été positive. Je ne sais pas si cela répond vraiment à votre question.

Le sénateur Andreychuk: Je ne sais pas jusqu'à quel point vous avez travaillé sur le terrain. Vous dites que cette philosophie est peut-être préférable. Ce qui m'inquiète, c'est l'aspect pratique

when we try to start implementing all those new provisions that are going to maintain youth court, but we have had to back in and put in elections and some of the other procedures of adult court. Will that confuse young people even more and make them more cynical? Is it going to be more helpful if our long-term goal is rehabilitation?

In other words, is there more for them to manipulate or is it going to be more for their safety and for their learning and rehabilitation?

Mr. Sullivan: One thing the minister said is that this will make the process quicker if we do it at the end. I am not sure that is so. With the practicalities you have mentioned, all the young people who might have had an adult sentence will get the judge and jury trials, whereas before only those actually transferred out of adult court got those. Practically, I think the courts will be more bogged down.

Having said that, however, if we give young people adult sentences we should give them the same protections we give adults. I do not know that those specific provisions will teach young people the wrong lesson about accepting responsibility. I think they learned, unfortunately, the bad lessons long before that.

Whether it will affect rehabilitation in the end I do not know. However, I think it is important that if we are going to give young people adult sentences they should be given those protections that we would give to adult people.

Senator Beaudoin: The point raised by Senator Fraser is of interest for me because of a case we often quote, the *Sussex* case of 1924. "Justice must not only be done; it must be seen to be done." I am, hence, inclined to think we may have very good reasons not to mention the name of a young offender. To what extent, however, are we going to do that?

After all, eventually the public should eventually know the name. How can one justify that the name never be mentioned? You see, after all, justice should be done in public. It is part of the rule of law; it is part of our convention. Justice should be done, we all agree; but it must be seen to be done.

I understand the protection that we give to young people, but there are some limits. I am not sure that we can keep the name a secret for eternity.

Senator Pearson: We do now.

Mr. Rosenfeldt: This is part of the problem faced by victims. Victims do not see justice being done, especially when the name of the person who committed the crime is hidden. No matter what the sentence the point is that in their eyes justice has not been seen to be done. That is the problem.

de la question, quand nous allons commencer à mettre en oeuvre toutes ces nouvelles dispositions qui vont maintenir les tribunaux de la jeunesse, mais que nous aurons dû revenir en arrière, et prévoir des options et certaines autres règles de procédure propres aux tribunaux pour adultes. Est-ce que cela va semer la confusion encore davantage chez les jeunes et les rendre encore plus cyniques? Est-ce que ce sera plus utile si la réadaptation est notre objectif à long terme?

Autrement dit, est-ce qu'il y aura plus d'éléments à manipuler pour eux ou si ce sera préférable pour leur sécurité, leur apprentissage et leur réadaptation?

M. Sullivan: La ministre a dit notamment que le processus serait plus rapide si nous faisions cela à la fin. Je n'en suis pas sûr. En raison des aspects pratiques que vous avez mentionnés, tous les jeunes susceptibles d'être condamnés à une peine pour adultes auront droit à un procès devant juge et jury, alors qu'avant, c'était le cas uniquement pour ceux qui étaient renvoyés devant le tribunal pour adultes. Dans la pratique, je pense que les tribunaux vont être plus engorgés.

Cela dit, cependant, si nous imposons aux jeunes des peines comme celles des adultes, nous devons leur accorder les mêmes mesures de protection qu'aux adultes. Je ne sais pas si ces dispositions vont inculquer à ces jeunes la mauvaise leçon quant à la nécessité d'assumer leurs responsabilités. Je pense que, malheureusement, ils ont déjà appris depuis longtemps les mauvaises leçons.

Quant à savoir si cela aura un effet sur leur réadaptation, en définitive, je n'en sais rien. Mais je pense qu'il est important, si nous voulons imposer à ces jeunes les mêmes peines qu'aux adultes, que nous leur accordions les mêmes mesures de protection qu'aux adultes.

Le sénateur Beaudoin: La question soulevée par le sénateur Fraser m'intéresse en raison d'une phrase que nous citons souvent, dans l'arrêt *Sussex*, qui date de 1924: «Justice doit non seulement avoir été rendue, mais doit paraître avoir été rendue.» Ce qui me porte à croire que nous pourrions avoir de très bonnes raisons de divulguer le nom des jeunes contrevenants. Mais dans quelle mesure allons-nous le faire?

Après tout, le public devrait finir par connaître leur nom. Comment pouvons-nous justifier que ce nom ne soit jamais mentionné? Après tout, voyez-vous, la justice doit être rendue en public. Cela fait partie de notre droit, de notre convention. La justice doit être rendue, nous en convenons tous; mais elle doit aussi être rendue de façon manifeste.

Je comprends que nous devons protéger les jeunes, mais il y a des limites. Je ne suis pas certain que nous puissions garder ces noms secrets éternellement.

Le sénateur Pearson: C'est le cas actuellement.

M. Rosenfeldt: C'est un des problèmes, pour les victimes. Les victimes ne voient pas que justice a été rendue, surtout si le nom de l'auteur du crime reste caché. Quelle que soit la peine imposée, ce qui compte, c'est qu'à leurs yeux, il n'est pas manifeste que justice a été rendue. Voilà le problème.

Senator Beaudoin: That is exactly my point. We cannot resurrect the body of a person who has been killed. The failure to mention the name may be justified sometimes, but I have some doubts about it. Having regard to human nature, we normally want to know who has done this and who has done that.

Mr. Rosenfeldt: That is right.

The Chairman: I strongly suspect, Senator Beaudoin, that we will hear from both police and educators' associations — educators in particular — saying that they need to know so they know appropriate methods of treating these children when they come back into the school system.

Senator Grafstein: I have a follow-up question about the proposition that if we are to give adult-like sentences, then we should therefore have adult-like protections. Does that include children between the ages of 10 and 12?

Mr. Sullivan: If you were to give 10- and 11-year-olds adult sentences, then perhaps. Under the terms of this bill, we are not able to give a 10- or 11-year-old any sentence.

Senator Grafstein: I am talking about the possibility, under this provision, that a 10-year-old could be moved up to adult court.

Mr. Sullivan: There is no such possibility under the terms of this bill.

Senator Grafstein: Give me your view about a 10-year-old.

Mr. Sullivan: We have recommended that for 10 -and 11-year-old children who are alleged to have committed serious offences, there should be a special mechanism to transfer them to a youth court.

Senator Grafstein: It is similar to the transfer provisions we have at a later age. That really was not the substance of my question.

We are all struggling here with a model that solves two problems: namely, to deal with the youthful offender in an appropriate way without criminalizing him or her; and, by the same token, being fair to victims. It is a double-edged sword. The recitals are in conflict with one another. There is rehabilitation, and then there is rehabilitation of victims and it is back and forth.

Are you both familiar with the drug court in Toronto, practically the only one of its kind in the world?

Mr. Sullivan: I am aware of it.

Mr. Rosenfeldt: I know that it is there, but I do not know anything about it.

Senator Grafstein: Because of Senator Nolin's leadership we attended in Toronto some time ago. I had heard about the court but had never spent any time speaking to the court officials. People from around the world are now coming to examine this unique process that, in effect, changes the whole process of

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement ce que je voulais dire. Nous ne pouvons pas ressusciter une personne qui a été tuée. Le fait de ne pas mentionner le nom peut se justifier dans certains cas, mais j'ai mes doutes. Nous voulons savoir qui a fait ceci et qui a fait cela. C'est normal. C'est dans la nature humaine.

M. Rosenfeldt: Exactement.

La présidente: J'ai bien l'impression, sénateur Beaudoin, que nous allons entendre des représentants des associations de policiers et d'éducateurs — surtout d'éducateurs — qui vont nous dire qu'ils doivent connaître ces noms pour savoir quelles méthodes adopter afin de traiter les jeunes en question quand ils seront de retour dans le système scolaire.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais poser une question qui fait suite à l'affirmation selon laquelle, si nous imposons aux jeunes des peines comme celles des adultes, nous devons aussi les protéger comme des adultes. Est-ce que cela inclut les enfants de 10 à 12 ans?

M. Sullivan: S'il était question d'imposer des peines d'adultes aux enfants de 10 et 11 ans, peut-être. Mais, en vertu de ce projet de loi, nous ne pouvons imposer aucune peine à des enfants de cet âge-là.

Le sénateur Grafstein: Je veux parler de la possibilité, en vertu de cette disposition, qu'un enfant de 10 ans soit traduit devant un tribunal pour adultes.

M. Sullivan: Il n'y a rien qui permet ce genre de chose dans ce projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Dites-moi ce que vous pensez du cas des enfants de 10 ans.

M. Sullivan: Nous avons recommandé que, pour les enfants de 10 et 11 ans qui seraient présumés avoir commis des crimes graves, il y ait un mécanisme spécial permettant de les traduire devant le tribunal de la jeunesse.

Le sénateur Grafstein: C'est similaire aux dispositions sur les renvois qui existent déjà pour les enfants plus vieux. Ce n'est pas vraiment ce que je voulais vous demander.

Nous essayons tous de trouver un modèle qui permettrait de résoudre deux problèmes, à savoir la nécessité de traiter les jeunes contrevenants de manière appropriée sans les criminaliser et, en même temps, la justice envers les victimes. C'est un couteau à double tranchant. Il y a un conflit entre ces deux éléments. Il faut penser à la réadaptation des contrevenants, mais aussi à la guérison des victimes. Ce n'est pas à sens unique.

Connaissez-vous le tribunal chargé des affaires touchant les stupéfiants, à Toronto, qui est à peu près le seul du genre au monde?

M. Sullivan: Oui.

M. Rosenfeldt: Je sais qu'il existe, mais c'est tout.

Le sénateur Grafstein: Grâce au leadership du sénateur Nolin, nous avons pu assister à une séance à Toronto il y a quelque temps. J'avais entendu parler de ce tribunal, mais je n'avais jamais eu l'occasion de parler aux gens qui y travaillent. Des visiteurs du monde entier viennent maintenant voir ce tribunal

sentencing in a way that stops recidivism substantially and is much more effective and it gets out of the court system completely.

In other words, Mr. Sullivan makes the valid point that the paradigm of the criminal justice system is contrary to the notion of trying to help children be truthful. You are making them be criminals before they are criminals because they have to be subject to the paradigm of the criminal justice system. This experiment, which I believe is wildly successful, which the Minister has promoted, is nowhere to be seen in this legislation.

Senator Beaudoin: Was it established by statute?

Senator Grafstein: It was established by the federal government, with funding by the federal government, organized by the Department of Justice. People from around the world are saying it is a great alternative model.

What we have another rerun of a failed system that everybody — including those who like it or do not — says is too complex, too difficult, may not work, and may be too costly. We have in Ontario an excellent system that is saying, "Give us a little bit more money and then we'll be much better."

Could you examine that system and attend there?

Senator Nolin: No statute was amended for this system.

Senator Grafstein: No statute was amended. It was an administrative act of brilliance. It is valid and would fit into the existing system without any problem. The reason for that, as you can appreciate, is that 55 per cent of all the criminal justice problems under the court system in Toronto and, I'm sure, across the country, are drug-related. This is a way of removing the agenda and saving cost.

It would be very useful before the committee finishes with the bill, if both of you have a critique of this bill, for you to respond in a letter to say: Is there an alternate model that would avoid the problems of the criminal justice system and yet accomplish the public objective of being fair to young people who are in rehabilitation and at the same time be fair to the families of victims. There are other alternatives.

Mr. Rosenfeldt: Thank you for making us aware of it. I will look into it.

The Chairman: I was also there that day in Toronto and I would like to add that that drug court is for first-time offenders only. Second time around, you go into the normal system.

Senator Beaudoin: They are not allowed to come back. But the clientele of the court are multiple offenders. That is why they created the court, because the vast majority of the clients in the courts are coming back again and again because of the same problem.

unique en son genre où tout le processus d'établissement de la peine est changé, d'une manière qui réduit substantiellement les taux de récidive, qui est beaucoup plus efficace et qui sort complètement les gens du système judiciaire.

Autrement dit, M. Sullivan a raison de dire que le paradigme du système de justice pénale est contraire au principe voulant qu'il faut aider les enfants à dire la vérité. On en fait des criminels avant qu'ils le soient vraiment parce qu'ils doivent se soumettre au paradigme du système de justice pénale. Cette expérience remporte un grand succès, à ce que je sache, et la ministre en a fait la promotion; pourtant, il n'y a rien qui reflète ce genre de chose dans le projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: A-t-il été créé par une loi du Parlement?

Le sénateur Grafstein: Il a été créé par le gouvernement fédéral, avec des fonds du gouvernement fédéral, et organisé par le ministère de la Justice. Les gens du monde entier disent que c'est un excellent modèle de rechange.

Ce que nous avons ici, c'est une autre incarnation d'un système qui ne fonctionne pas et que tout le monde — ceux qui aiment le système autant que ceux qui ne l'aiment pas — trouve trop complexe, trop difficile, trop incertain et trop coûteux. Or, nous avons en Ontario un excellent système, qui pourrait être encore meilleur s'il recevait plus d'argent.

Pourriez-vous examiner ce système et assister aux séances de ce tribunal?

Le sénateur Nolin: Aucune loi n'a été modifiée pour permettre la mise en place de ce système.

Le sénateur Grafstein: Aucune loi n'a été modifiée. C'était une décision administrative brillante. C'est une bonne formule, qui s'intégrerait facilement dans le système actuel. La raison en est, comme vous le comprendrez sûrement, que 55 p. 100 des affaires criminelles portées devant les tribunaux de Toronto sont liées aux stupéfiants — et je suis sûr que c'est le cas partout au pays. C'est une façon de séparer ce genre de cas et de réduire les coûts.

Il serait très utile, avant que le comité termine son examen du projet de loi, que vous fassiez tous les deux une critique du projet de loi et que vous nous disiez par écrit s'il existe un modèle de rechange qui permettrait d'éviter les problèmes du système de justice pénale et, en même temps, d'atteindre l'objectif public consistant à traiter de façon équitable les jeunes en réadaptation et les familles des victimes. Il y a d'autres solutions.

M. Rosenfeldt: Merci de nous avoir parlé de cela. Je vais examiner la question.

La présidente: J'étais là moi aussi ce jour-là, à Toronto, et j'aimerais préciser que ce tribunal est réservé aux gens qui en sont à leur première infraction. S'ils récidivent, ils se retrouvent dans le système normal.

Le sénateur Beaudoin: Ils n'ont pas le droit d'y retourner. Mais la clientèle des tribunaux se compose de récidivistes. C'est la raison pour laquelle ce tribunal a été créé, parce que la majorité des clients des tribunaux s'y retrouvent régulièrement pour le même problème.

Mr. Sullivan: Sometimes the best solutions to the problems we have with young people are not found legislation or, with all due respect, do not come out of Ottawa. They come out of our communities. It is when we can have alternatives to the formal system, which this bill talks about in the Young Offenders Act, will go a long way to rehabilitating young people.

The Chairman: Do you agree with those provisions in the new act?

Mr. Sullivan: We agree with those provisions, and, frankly, they were there in the old act as well.

Senator Nolin: I want to return to your recommendation number 8 dealing with 10- and 11-year-olds. If I understand you, you are saying that under the law, some provinces are making sure that they are using all their powers to achieve social objectives.

Mr. Sullivan: Yes.

Senator Nolin: Yet some other provinces are not doing that. You cite the Earlscourt Child and Family Centre. Where is that?

Mr. Sullivan: Toronto.

Senator Nolin: So is Ontario one of the provinces with social laws, in your opinion?

Mr. Sullivan: I do not think the study spoke to that. Ontario probably would not be one of those provinces.

Senator Nolin: That is my question. You are affirming or referring to a document that is basically saying the system does not work because the "young" under the age of 12, are committing offences and it is falling between the cracks. That is a grave affirmation that you are making. Basically, what you are asking us to do is to amend the bill and force the provinces to do the job.

Mr. Sullivan: Yes.

Senator Nolin: But with all the evidence we have is to the effect that if we are to "judicialize" the system, it will not work.

Senator Grafstein: No, judicializing the administration of justice. That is provincial.

Senator Nolin: "Judicialiser" means going to court. It is the reverse, for the reason that Senator Cools just mentioned. You are going to make them criminals.

Senator Grafstein: That is right. It is both.

Senator Nolin: But that is the recommendation. That is why I am asking about it.

Mr. Sullivan: The question is, what do you do with a 10- or 11-year-old, whether in Ontario or Quebec or Saskatchewan, who has been through the best social services the province has? Do you wait until they are 12 years old and then deal with them?

Senator Nolin: How many people are we talking about? Five?

M. Sullivan: Souvent, les meilleures solutions aux problèmes que posent les jeunes ne sont pas des solutions législatives et — avec tout le respect que je vous dois — elles ne viennent pas d'Ottawa. Elles viennent des communautés. Ce sont les solutions que nous pourrons trouver pour remplacer le système officiel, et dont il est question dans ce projet de loi, qui seront les plus utiles pour la réadaptation des jeunes contrevenants.

La présidente: Vous appuyez ces dispositions de la nouvelle loi?

M. Sullivan: Oui. D'ailleurs, elles se trouvaient aussi dans l'ancienne loi.

Le sénateur Nolin: J'aimerais revenir à votre recommandation numéro 8, au sujet des enfants de 10 et 11 ans. Si je comprends bien, vous dites qu'en vertu de la loi, certaines provinces prennent les moyens nécessaires pour appliquer tous les pouvoirs dont elles disposent afin d'atteindre leurs objectifs sociaux.

M. Sullivan: Oui.

Le sénateur Nolin: Pourtant, il y a d'autres provinces qui ne le font pas. Vous mentionnez le Earlscourt Child and Family Centre. Où est-ce?

M. Sullivan: À Toronto.

Le sénateur Nolin: Alors, l'Ontario est-elle une des provinces qui ont adopté des lois à caractère social, à votre avis?

M. Sullivan: Je ne pense pas qu'il en soit question dans l'étude. L'Ontario n'en serait probablement pas une.

Le sénateur Nolin: C'est ce que je voulais savoir. Vous parlez d'un document qui dit en gros que le système ne fonctionne pas parce que des «jeunes» de moins de 12 ans commettent des crimes et qu'il n'y a rien de prévu à leur sujet. C'est une affirmation sérieuse que vous faites là. Essentiellement, vous nous demandez de modifier le projet de loi et d'obliger les provinces à faire leur travail.

M. Sullivan: Oui.

Le sénateur Nolin: Mais tout porte à croire que, si nous «judiciarisons» le système, cela ne marchera pas.

Le sénateur Grafstein: Non, il est question de judiciariser l'administration de la justice. C'est de compétence provinciale.

Le sénateur Nolin: «Judiciariser», cela veut dire les envoyer en cour. C'est l'inverse, pour la raison que le sénateur Cools vient de mentionner. Vous allez en faire des criminels.

Le sénateur Grafstein: Vous avez raison. Il y a les deux.

Le sénateur Nolin: Mais c'est ce qui est recommandé. C'est pourquoi je pose la question.

M. Sullivan: La question est de savoir ce qu'il faut faire avec les enfants de 10 ou 11 ans — que ce soit en Ontario, au Québec ou en Saskatchewan — qui ont bénéficié des meilleurs services sociaux offerts par la province. Est-ce que nous devrions attendre qu'ils aient 12 ans pour nous en occuper?

Le sénateur Nolin: Combien y a-t-il de cas de ce genre? Cinq?

Mr. Sullivan: Fortunately there are not very may, but I am not sure that that matters. How many young people who commit sexual assault would it take for us to act?

Senator Nolin: Are you convinced 10-year-old children are committing sexual offences?

Mr. Sullivan: We know that there are. I am not saying there are many, or that this is a huge problem.

Senator Nolin: How many people are we talking about?

Mr. Sullivan: Not very many.

The Chairman: How many? Three, four, five?

Mr. Sullivan: There is no reporting for it, so we do not know.

Mr. Rosenfeldt: There is no way to know, no way to track those numbers.

Senator Nolin: I personally have a problem using a federal law to force a province. I think if we are pretending to be in a partnership in criminal matters, it is up to the province and the federal government to organize it properly. It is not by amending the bill that we will achieve that. The answer will be, "Give us more money." We have all heard that many times.

Mr. Sullivan: This is a last resort. Young people have been through the social services and there is still a problem. The provincial social services systems are simply not working.

Senator Nolin: For 10-year-olds?

Mr. Sullivan: For 10 or 11 years old.

Senator Nolin: If you have additional information and documentation, would you please provide it to us? I am not convinced.

Mr. Sullivan: Because these children are not going to a youth court system, there is no tracking of them; there are no numbers to say that in Saskatchewan there are this number or that number. If I had those numbers I would provide them. I do not think there are very many but that should not guide how we treat these young people.

Mr. Rosenfeldt: There are some.

Senator Nolin: At least we know that, and we have federal officers who will come and testify after you. Under the age of 12, in 1977, there were four murders committed by the under-12 age group; in 1991, five; and in 1996, two. If they were able to find that, maybe there is more information. Before I agree with you, however, we must explore that more thoroughly. What you are asking to us do, I definitely cannot support at present.

Mr. Sullivan: I would also point out that the House of Commons justice committee made this same recommendation in 1997.

M. Sullivan: Heureusement, il n'y en a pas beaucoup, mais je ne suis pas sûr que cela ait de l'importance. Combien faudra-t-il d'agressions commises par des jeunes pour que nous fassions quelque chose?

Le sénateur Nolin: Êtes-vous convaincu qu'il y a des enfants de 10 ans qui commettent des crimes à caractère sexuel?

M. Sullivan: Nous savons qu'il y en a. Je ne dis pas qu'il y en a beaucoup, ou que c'est un énorme problème.

Le sénateur Nolin: Combien y en a-t-il?

M. Sullivan: Pas beaucoup.

La présidente: Combien? Trois, quatre, cinq?

M. Sullivan: Les cas ne sont pas signalés; alors, nous l'ignorons.

M. Rosenfeldt: Il n'y a pas moyen de le savoir, pas moyen d'établir des chiffres.

Le sénateur Nolin: Personnellement, je n'aime pas tellement l'idée de nous servir d'une loi fédérale pour forcer la main à une province. Je pense que, si nous prétendons être des partenaires dans le domaine de la justice pénale, il revient à la province et au gouvernement fédéral de s'organiser. Ce n'est pas en modifiant le projet de loi que nous y arriverons. Les provinces vont répondre en nous demandant plus d'argent. Nous avons déjà entendu cela bien des fois.

M. Sullivan: C'est une solution de dernier recours. Ces jeunes reçoivent de l'aide des services sociaux, mais il y a toujours un problème. Les systèmes provinciaux de services sociaux ne fonctionnent tout simplement pas.

Le sénateur Nolin: Pour les enfants de 10 ans?

M. Sullivan: Pour ceux de 10 ou 11 ans.

Le sénateur Nolin: Si vous avez de l'information et de la documentation supplémentaires à ce sujet-là, pouvez-vous nous les faire parvenir? Je ne suis pas convaincu.

M. Sullivan: Parce que ces enfants-là ne sont pas envoyés devant le tribunal de la jeunesse, nous ne savons pas combien il y en a; il n'y a pas de chiffres disant combien il y en a en Saskatchewan, par exemple. Si j'avais des chiffres comme ceux-là, je vous les fournirais. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de cas de ce genre, mais cela ne doit pas dicter notre façon de traiter ces enfants.

M. Rosenfeldt: Il y en a.

Le sénateur Nolin: Nous savons cela, au moins, et nous avons des fonctionnaires fédéraux qui vont venir témoigner après vous. En 1977, il y a eu quatre meurtres commis par des enfants de moins de 12 ans; il y en a eu cinq en 1991 et deux en 1996. S'il a été possible d'établir ces chiffres, il doit bien exister plus d'information. Mais avant que je tombe d'accord avec vous, nous allons devoir examiner cela de plus près. Pour le moment, je ne peux certainement pas appuyer ce que vous nous demandez de faire.

M. Sullivan: Je vous signale également que le Comité de la justice de la Chambre des communes a déjà fait la même recommandation en 1997.

Senator Nolin: I know. I read that. That does not convince me either. For me to be convinced it is not enough to hear that the House of Commons committee recommended that. Give me more evidence.

Senator Joyal: In the performance of your responsibility, have you dealt with Aboriginal people, and, if so, in which proportion, vis-à-vis the goal of your organization?

Mr. Rosenfeldt: In our organization we deal with many aboriginal people, yes. My wife is aboriginal. Throughout the years I think that a fair number of aboriginal people probably have been attracted to our organization because of my wife's heritage. My wife used to work as an alcohol and drug abuse counsellor at Poundmakers Lodge in Edmonton, working with native people. She has had a lot of experience. She is no longer with the organization. She is Chair of the Office of Victims of Crime for the Province of Ontario. However, we still do deal with quite a number of Aboriginal people.

Senator Joyal: Would you say that generally they are in worse condition than the average young offender when you have to deal with them?

Mr. Rosenfeldt: We are dealing with the victims of their crimes. I think that most aboriginal people experience many of the same problems, but probably to a greater degree, simply because of isolation, in many cases. They do not have the knowledge or the ability to get information, in many cases.

Right now we are dealing with a woman whose son was murdered here in Ottawa and she is from the Northwest Territories. Our organization and the Office for Victims in the Province of Ontario are trying to provide her with the ability to come and attend the court case of the person charged with murdering her son.

However, in most cases, we do not have resources to permit that. Aboriginal people often suffer in silence in their own communities. They do not make the effort, like she did in that case, to contact us. We were able to provide assistance to her. Many of them do not have contact with resources simply because they do not know those resources are available to them.

In the last few years we have seen Aboriginal people becoming increasingly knowledgeable about their rights as victims. They have participated in the process in more recent years.

Senator Joyal: Mr. Sullivan, can you comment insofar as your organization is concerned?

Mr. Sullivan: We have little involvement; few Aboriginal families contact us. We are a very small organization with two employees. We are in Ottawa. I think the majority of Aboriginal victims would not know that we exist.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for appearing before us. You have put a personal face on victims of crime. I thank you for that.

Le sénateur Nolin: Je sais. Je l'ai lue. Cela ne m'a convaincu non plus. Le fait que le comité de la Chambre l'ait recommandé ne suffit pas à me convaincre. Je veux plus de preuves.

Le sénateur Joyal: Dans l'exercice de vos responsabilités, vous êtes-vous déjà occupé de jeunes Autochtones et, si oui, dans quelle proportion, par rapport à l'objectif de votre organisation?

M. Rosenfeldt: Notre organisation s'occupe de nombreux Autochtones, en effet. Ma femme est autochtone. Au fil des années, je pense qu'un certain nombre d'Autochtones ont probablement été attirés par notre organisation en raison des origines de ma femme. Elle a déjà travaillé comme conseillère auprès des alcooliques et des toxicomanes au Poundmakers Lodge, à Edmonton, auprès des Autochtones. Elle a beaucoup d'expérience. Elle ne travaille plus pour notre organisation. Elle est maintenant présidente de l'Office des affaires des victimes d'actes criminels du gouvernement de l'Ontario. Mais nous recevons encore beaucoup d'Autochtones.

Le sénateur Joyal: Diriez-vous qu'en général, ceux dont vous devez vous occuper se trouvent dans une situation plus difficile que la moyenne des jeunes contrevenants?

M. Rosenfeldt: Nous nous occupons des victimes de crimes. Je pense que la plupart des Autochtones vivent à peu près les mêmes problèmes que les autres, mais peut-être à un degré plus grand, simplement à cause de leur isolement dans bien des cas. Très souvent, ils n'ont pas les connaissances ou les capacités nécessaires pour obtenir de l'information.

Nous nous occupons actuellement d'une femme des Territoires du Nord-Ouest dont le fils a été assassiné ici, à Ottawa. Avec l'Office des affaires des victimes d'actes criminels du gouvernement de l'Ontario, nous essayons de lui fournir les moyens de venir assister au procès de la personne qui est accusée d'avoir tué son fils.

Cependant, dans la plupart des cas, nous n'avons pas les ressources nécessaires pour faire ce genre de chose. Les Autochtones souffrent souvent en silence dans leur communauté. Ils ne font pas l'effort de communiquer avec nous comme l'a fait cette femme. Nous avons pu l'aider. Mais beaucoup d'Autochtones ne communiquent pas avec les organisations qui peuvent les aider, tout simplement parce qu'ils ne savent pas qu'elles existent.

Depuis quelques années, nous constatons que les Autochtones connaissent beaucoup mieux leurs droits en tant que victimes. Ils ont participé au processus ces dernières années.

Le sénateur Joyal: Monsieur Sullivan, pourriez-vous nous dire ce qu'il en est pour votre organisation?

M. Sullivan: Nous n'intervenons pas tellement auprès des familles autochtones; il n'y en a pas beaucoup qui communiquent avec nous. Notre organisation est toute petite; elle ne compte que deux employés, ici à Ottawa. Je pense que la majorité des victimes autochtones ne savent même pas que nous existons.

La présidente: Merci beaucoup, messieurs, de votre comparution. Vous avez donné un visage aux victimes de crimes. Je vous en remercie.

The Chairman: We have with us now Mr. Roy Jones, the Director of the Canadian Centre for Justice Statistics. Mr. Jones, you have given us a lot of reading material here. Perhaps you will lead us through it.

Mr. Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics: Please do not be daunted by the amount of paper I have circulated. I had only planned to refer to some of it. I will try to keep my remarks brief and to the point.

By way of introduction, I should mention that the Canadian Centre for Justice Statistics is a full division within Statistics Canada. We work in partnership with the federal-provincial-territorial agencies and ministries responsible for the administration of justice in Canada and Statistics Canada. We work under the authority of Statistics Canada and within its infrastructure.

The mandate of the initiative is to provide to the justice community and to the public information on the nature of crime and the administration of justice in Canada. Most of the data I will be speaking to today comes from member ministries and departments within that initiative. For the most part, the main sources of data I will be speaking to are the surveys that we control within the Centre. Those are across the three sectors of the justice system. In the Policing Centre, it is the Uniform Crime Reporting Survey. In the Court Sector, it is the Youth Court Survey. In Corrections it is the Youth Custody and Community Services Survey.

To provide a more complete picture of justice and crime in Canada, the Centre also uses other source data in its publications and analyses.

For example, where we are assessing the characteristics of crimes not reported to the police, we would use the Victimization Survey that was run most recently in 1999 through the general Social Survey Program. This survey covered a representative sample of Canadians in all provinces of 15 years of age and older, to give us estimates of their experiences of incidents of crime according to definitions you would find in the Criminal Code but not across all crimes.

We have also launched a number of longitudinal surveys, which we are very pleased to see launched. The most important of which, in this context for justice, is the National Longitudinal Survey of Children and Youth. This survey includes delinquency behaviours and victimizations for children as young as 10 who are self-reporting these activities. As the panels go through the collection of information over the years it will provide a very rich database against which we can analyze family contexts and experiences — not just within the justice system but also in schools and at home.

So we are pleased about the development of that area of statistical development and the support we have been receiving from other departments both federally and provincially to undertake that.

La présidente: Nous entendrons maintenant M. Roy Jones, qui est directeur du Centre canadien de la statistique juridique. Monsieur Jones, vous nous avez apporté beaucoup de lecture. Vous pourriez peut-être nous guider à travers tous ces documents.

M. Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique: Ne vous laissez surtout pas impressionner par la quantité de documents que j'ai fait distribuer. Je ferai référence à seulement quelques-uns d'entre eux. Je vais essayer de rester bref et de m'en tenir au sujet du jour.

Pour commencer, je dois mentionner que le Centre canadien de la statistique juridique est une division de Statistique Canada. Nous travaillons en collaboration avec les organismes et les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés de l'administration de la justice au Canada, de même qu'avec nos collègues de Statistique Canada. Nous travaillons sous la direction de Statistique Canada, à l'intérieur de son infrastructure.

Le mandat de l'initiative dont je vais vous parler aujourd'hui est de fournir à la communauté judiciaire et au grand public de l'information sur la nature de la criminalité et l'administration de la justice au Canada. La majeure partie des données que je vais vous citer viennent des ministères — fédéraux ou autres — qui participent à cette initiative. Elles sont tirées surtout des sondages dont nous supervisons la réalisation. Ces sondages portent sur trois secteurs du système judiciaire: l'Enquête sur la déclaration uniforme de la criminalité a trait aux services policiers; l'Enquête sur les tribunaux de la jeunesse concerne les tribunaux; et l'Enquête sur la détention des jeunes et les travaux communautaires se rapporte aux services correctionnels.

Pour tracer un portrait plus complet de la justice et de la criminalité au Canada, le centre se fonde aussi sur d'autres sources de données pour ses publications et ses analyses.

Par exemple, pour évaluer les caractéristiques des crimes qui ne sont pas signalés à la police, nous nous servons de l'Enquête sur la victimisation, dont la dernière a été réalisée en 1999 dans le cadre de l'Enquête sociale générale. Dans ce sondage effectué auprès d'un échantillon représentatif composé de Canadiens de toutes les provinces âgés de 15 ans et plus, nous avons demandé aux répondants d'évaluer leurs expériences relatives à certains incidents criminels définis dans le Code criminel, mais non à tous les crimes.

Nous avons aussi lancé un certain nombre d'enquêtes longitudinales, ce dont nous sommes très contents. La plus importante de ces enquêtes, dans le contexte de la justice, est l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes. Elle porte sur les comportements délinquants et la victimisation chez les enfants de 10 ans et plus qui signalent eux-mêmes ces activités. À mesure que nous analyserons les renseignements recueillis au fil des années, nous nous constituerons une base de données très riche qui nous permettra d'analyser la situation familiale et l'expérience de ces jeunes, non seulement dans le système judiciaire, mais à l'école et à la maison.

Nous sommes donc heureux de la mise en place d'études statistiques de ce genre, ainsi que du soutien que nous avons reçu à cette fin des autres ministères, tant fédéraux que provinciaux.

I wish to refer to the handout material that I brought with me. I brought two copies of *Juristat* as reference material for your use when you listen to other testimony later in the process. The first of these is the Annual Release from Youth Courts Survey, which was released in May 2001.

I also brought a copy of "Children and Youth in Canada," a profile that includes a broader and integrated set of data, some of which has been derived from surveys outside the Centre for Justice Statistics. Finally, I brought an issue of *Juristat* entitled "Problem Behaviour and Delinquency in Children and Youth." This is one of the first analyses we have dedicated to the justice area that takes advantage of the data collected through the survey I referenced on the Longitudinal Survey of Children and Youth.

If we could turn to the first figure with the title, "Trend in the Rate of Youth Charged, Canada." There is a small text box at the bottom of that chart that I would like to refer to first.

In 1999, youth within the age jurisdiction of the Young Offenders Act represented 8 per cent of the total population in Canada. Projections using a medium-growth model of birth and immigration suggest that this population — specifically, the population 14 to 17 — will increase slightly over the next five years, peaking in 2006, and then will begin to decline slightly thereafter. That provides you with the general frame of where the population at risk is going.

Turning to the graph itself, the youth crime rate is commonly measured by the rate of youth charged with Criminal Code offences. As you can see from the graphic here, we have a trend that dates back to 1985. At the end of the graphic for the total Criminal Code line, you see a very slight increase in 2000 to just over 4100 youth charged per 100,000 youth in the population. You will note that the rate decreased annually since peaking in 1991 at a level of 6300 per 100,000. Throughout the 1980s there was an annual increase in the overall rate.

It is somewhat difficult to see on the scale of this graphic, but the youth-charged rate for violence offences has been fairly similar in that pattern. It did increase in 2000 by about 7 per cent, having declined from 1995 onward. That increase at the very end of the time period is predominantly driven, in the case of violent offences, by common assault.

At the other end of the scale for violent offences, we have homicide. That point came up earlier in terms of the numbers that we are dealing with in terms of youth jurisdiction. These numbers have been very low historically, and continue to be low. They fluctuated between 41 homicides attributed to youth in 2000 to a maximum of 68 in 1995. We really are dealing with a relatively rare event.

Je voudrais maintenant vous parler des documents que je vous ai fait distribuer. Je vous ai apporté deux numéros de *Juristat* comme documents de référence, dont vous pourrez vous servir quand vous écouterez d'autres témoignages plus tard. Le premier est le numéro annuel consacré aux tribunaux de la jeunesse, publié en mai 2001.

J'ai également apporté un document intitulé «Les enfants et les jeunes au Canada», qui comprend des données intégrées plus générales, dont certaines sont tirées d'enquêtes effectuées en dehors du Centre de la statistique juridique. Enfin, je vous ai apporté un numéro de *Juristat* portant sur les comportements déviants et la délinquance chez les enfants et les jeunes. Il s'agit d'une de nos premières analyses sur la justice à reposer sur les données recueillies dans le cadre de l'enquête dont je vous ai parlé, l'Enquête longitudinale sur les enfants et les jeunes.

Voyons la première figure, qui porte sur la tendance relative aux pourcentages de jeunes mis en accusation au Canada. Il y a un petit encadré au bas de ce graphique, dont j'aimerais vous parler pour commencer.

En 1999, les jeunes de la tranche d'âge visée par la Loi sur les jeunes contrevenants représentaient 8 p. 100 de la population totale du Canada. Les projections fondées sur un modèle de croissance moyenne des naissances et de l'immigration permettent de croire que cette population — plus précisément le groupe des 14 à 17 ans — va augmenter légèrement au cours des cinq prochaines années, pour atteindre un sommet en 2006, après quoi elle commencera à décliner légèrement. Cela vous donne idée générale de la composition future de la population à risque.

Pour ce qui est du graphique lui-même, le taux de criminalité juvénile est généralement mesuré selon le nombre de jeunes qui sont accusés d'infractions au Code criminel. Comme vous pouvez le voir sur ce graphique, nous avons là une tendance qui remonte à 1985. À la fin du graphique, sur la ligne correspondant à l'ensemble des infractions au Code criminel, on constate une très légère augmentation en 2000, avec tout juste un peu plus de 4 100 jeunes mis en accusation par tranche de 100 000 jeunes dans la population en général. Vous noterez que le taux a diminué légèrement chaque année, après avoir atteint en 1991 un sommet de 6 300 par 100 000 jeunes. Tout au long des années 80, le taux global avait augmenté chaque année.

C'est un peu difficile à voir étant donné l'échelle de ce graphique, mais le pourcentage des jeunes mis en occasion pour des crimes violents suit à peu près la même tendance. Il a augmenté d'environ 7 p. 100 en 2000, après avoir diminué depuis 1995. Cette augmentation à la toute fin de la période étudiée est surtout attribuable, dans le cas des crimes violents, aux voies de fait simples.

À l'autre bout de l'échelle des crimes violents, il y a les homicides. Il en a été question tout à l'heure, en ce qui a trait aux nombres de jeunes qui se retrouvent devant les tribunaux de la jeunesse. Ces chiffres ont toujours été bas, et ils le sont encore. Ils varient entre un minimum de 41 homicides attribués à des jeunes en 2000 et un maximum de 68 en 1995. Il s'agit vraiment de cas relativement rares.

Turning to the property crime rate, you will see from the graphic that it has dropped in 2000 as well. The rate declined beginning in 1992 after having increased throughout the 1980s. In terms of compositional offences, property crimes account for nearly half of the overall youth crimes. Nearly 22 per cent are violent offences. This is a change from a decade ago, when only 12 per cent were charged with violent crimes and almost two-thirds were charged with property offences.

To account for that, we have seen an increase in youths charged with common assault, being charged formally with offence by police, and a decrease in charges for things such as theft and break-and-enter. That accounts for the general shift in those trends.

Now, a remaining one-third of youth in the total youth charged with offences come under "other" Criminal Code offences. This would include damaging property, predominantly, and mischief, along with administrative justice offences such as violating conditions of release and escaping custody.

For the sake of the scale of the graphic, we did not include the drug charges on here, but I thought I should mention those as well. In the case of youth charged with drug offences, the number of offences and rate of offending have fluctuated quite a bit over the last period of time. However, the rate generally began to increase throughout the 1970s and has reached a point where 7,900 youth were charged with drug offences in 2000. That is a rate of about 300 per 100,000 youth, so you can understand the difficulty of putting it on the same graphic as some of these others. However, it is a number that I thought would interest you.

Senator Grafstein: That is excluded?

Mr. Jones: That is not in here. These are Criminal Code offences, which do not include charges under controlled substances or historically FDA or NCA charges. However, the trend I described depicts a similar pattern, although the drug charges have escalated during the 1990s contrary to this general pattern.

Senator Grafstein: Is there a correlation between the drug charges and the common assault, in other words, the common assault of people that have drugs? Have you a correlated figure between the two?

Mr. Jones: No, we do not.

Senator Grafstein: Or serious crimes and drugs?

Mr. Jones: No, we do not.

Senator Grafstein: Your figures are for youth aged 12 to 17. Our bill is covering ages 12 to 16. For the moment there is an option that goes down from 16 to 14, so it is a graduated scale. If

Pour ce qui est des infractions contre les biens, vous pouvez voir sur le graphique qu'ils ont diminué eux aussi en 2000. Leur pourcentage avait commencé à baisser en 1992, après avoir été à la hausse tout au long des années 80. Quant à la répartition des infractions, on constate que les infractions contre les biens comptent pour près de la moitié des crimes commis par des jeunes. Près de 22 p. 100 sont des crimes violents. Cela représente un changement par rapport à la situation il y a dix ans, puisque seulement 12 p. 100 des accusations portées contre des jeunes concernaient alors des crimes violents tandis que près des deux tiers étaient liées à des infractions contre les biens.

Il y a eu en effet une augmentation du nombre de jeunes qui ont été accusés officiellement de voies de fait simples par la police, et une diminution des inculpations concernant des infractions comme les vols et les introductions par effraction. C'est ce qui explique le déplacement général de cette tendance.

Il reste donc un tiers des jeunes inculpés qui ont été accusés d'«autres» infractions au Code criminel. Cela inclut surtout les dommages à la propriété et les méfaits, de même que les infractions de nature administrative comme le non-respect des conditions de libération et l'évasion d'un lieu de détention.

Pour garder le graphique à une échelle convenable, nous n'avons pas inclus ici les accusations concernant les stupéfiants, mais je pense qu'il est important de les mentionner quand même. Dans le cas des jeunes accusés d'infractions liées aux stupéfiants, le nombre d'infractions et les pourcentages qu'elles représentent ont fluctué sensiblement depuis quelque temps. Cependant, leur taux a généralement commencé à augmenter tout au long des années 70 et a atteint un point où 7 900 jeunes ont été accusés d'infractions liées aux stupéfiants en 2000. Cela représente environ 300 jeunes par tranche de 100 000; vous comprendrez donc qu'il était difficile de représenter cela sur un graphique de la même façon que les autres infractions. Mais j'ai pensé que ce chiffre vous intéresserait.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas inclus?

M. Jones: Non. Il s'agit ici des infractions au Code criminel, qui ne comprennent pas les accusations concernant les substances contrôlées, en vertu de la Loi des aliments et drogues ou de la Loi sur les stupéfiants. Cependant, les tendances que je vous ai décrites sont similaires, bien que les accusations concernant les stupéfiants aient grimpé pendant les années 90, contrairement à la tendance générale.

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il une corrélation entre les accusations liées aux stupéfiants et les voies de fait simples? Avez-vous des chiffres montrant une corrélation de ce genre?

M. Jones: Non, nous n'en avons pas.

Le sénateur Grafstein: Ou entre les crimes graves et les stupéfiants?

M. Jones: Non plus.

Le sénateur Grafstein: Vos chiffres portent sur les jeunes de 12 à 17 ans, alors que le projet de loi s'applique aux 12 à 16 ans. Pour le moment, il y a une option qui abaisserait l'âge à 14 ans;

you extrapolated the 17-year-olds, where would the 17- year-old numbers be as opposed to earlier ages?

Mr. Jones: I have a graphic under figure 5 that provides the age-specific rate.

Senator Grafstein: Are Aboriginal numbers included in this chart or excluded?

Mr. Jones: These are all Canadians.

Senator Grafstein: All in?

Mr. Jones: Yes, all in.

Mr. Jones: In figure 2, a chart on youth charged with property offences by gender for 1985-2001, shows the charge rate for property offences has dropped for the ninth straight year in 2000; it dropped 4 per cent in the last year. The relationship between the male rate and the female rate for youth charged is in the latter years roughly a ratio of 3:1.

Similarly, on figure 3, there has been a concern raised about the increasing violence among male and female youth. This chart shows that the rate for male youth charged with violent crime has generally increased in the period 1985-1995 but then has declined between 1996 and 1999.

The rate for female youth charged with violent crime has generally increased between 1985 and 1993. Again there was a hiatus, and then the female rate continued to increase between 1995 and 2000. It is hard to see on this graphic, but there has been persistence in the rates for female youth charged.

The overall rate for male youth charged with violent crime in 2000 was about 1300 per 100,000. That is roughly three times the rate for females.

Senator Beaudoin: Number 4 needs explanation.

Mr. Jones: I will turn to Figure 4 now.

Senator Beaudoin: There is a big difference between the territories and the provinces.

Mr. Jones: Yes. You will see the overall rate for Canada here for all youth charged for all offences is a little over 4100 per 100,000 youth, ages 12 to 17.

The rate in the territories — Nunavut, Northwest Territories and the Yukon — are typically higher than provincial rates. However, because these are rates expressed per 100,000, they fluctuate widely from year to year. We typically do not highlight the rates per 100,000 for the territories, but to put them on the same scale we have kept them on this graphic. Among the provinces, Saskatchewan, at a little over 10,000 youth charged per 100,000. Manitoba is at a little over 7,000.

Senator Andreychuk: Madam Chairman, as the fire alarm is sounding, perhaps we should adjourn?

c'est donc une échelle graduée. Si vous preniez exclusivement les jeunes de 17 ans, où se situeraient-ils par rapport aux plus jeunes?

M. Jones: Il y a un graphique, à la figure 5, qui porte sur les taux par âge.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que cela inclut les Autochtones?

M. Jones: Ce graphique porte sur tous les Canadiens.

Le sénateur Grafstein: Tous.

M. Jones: Oui, tous.

M. Jones: La figure 2, qui porte sur les jeunes accusés d'infractions contre les biens entre 1985 et 2001, par sexe, montre que le pourcentage des accusations de ce genre a diminué pour la neuvième année consécutive en 2000; il a baissé de 4 p. 100 l'an dernier. Le rapport entre le nombre de garçons et le nombre de filles mis en accusation est d'environ trois contre un pour les dernières années.

De même, si vous regardez la figure 3... Il a été question de l'augmentation de la violence chez les jeunes, garçons et filles. Ce graphique montre que le pourcentage des garçons accusés de crimes violents a augmenté de façon générale entre 1985 et 1995, mais qu'il a ensuite décliné de 1996 à 1999.

Le pourcentage des filles accusées de crimes violents a aussi augmenté de façon générale entre 1985 et 1993. Là encore, il y a eu un hiatus, après quoi ce pourcentage a continué d'augmenter entre 1995 et 2000. C'est difficile à voir sur ce graphique, mais le pourcentage des filles mises en accusation est relativement constant.

Le taux global des accusations portées contre des garçons pour des crimes violents était d'environ 1 300 par 100 000 en 2000, ce qui est à peu près trois fois plus que chez les filles.

Le sénateur Beaudoin: Le numéro 4 mérite une explication.

M. Jones: Je vais passer maintenant à la figure 4.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une grosse différence entre les territoires et les provinces.

M. Jones: Oui. Vous voyez ici que le taux global pour le Canada, pour tous les jeunes et tous les types d'infractions, dépasse légèrement 4 100 par 100 000 pour les 12 à 17 ans.

Le taux dans les territoires — Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et Yukon — est généralement plus élevé que dans les provinces. Cependant, comme ces taux sont exprimés par tranche de 100 000, ils fluctuent considérablement d'année en année. Nous n'indiquons généralement pas les taux par 100 000 pour les territoires, mais pour les mettre à la même échelle, nous les avons gardés ainsi pour ce graphique. Pour ce qui est des provinces, on compte un peu plus de 10 000 jeunes mis en accusation par tranche de 100 000 en Saskatchewan, et un peu plus de 7 000 au Manitoba.

Le sénateur Andreychuk: Madame la présidente, comme l'alerte d'incendie sonne, nous devrions peut-être lever la séance?

The Chairman: Senators, do you want me to adjourn this meeting and perhaps call Mr. Jones back if we need to? Then we will have time to have looked at these materials.

I apologize, Mr. Jones. Perhaps you could circulate the notes from which you were speaking from, together with the translation. Thank you for coming. This meeting is now adjourned.

Mr. Jones: May I send the notes to you, because they are handwritten?

The Chairman: Please do. Thank you very much. I apologize for what has happened.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, October 4, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other acts, met at 10:50 a.m. this date to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I welcome senators and our witnesses to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Today is our third day of hearings on Bill C-7, an act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other acts. This bill is more commonly known as the Youth Criminal Justice Act. If passed, it will replace the Young Offenders Act as the law governing Canada's youth justice system.

For the benefit of those who are our guests or who may be watching eventually on television, our hearings on this act began on September 28 when Minister of Justice Anne McLellan and her staff were here to provide an overview and to answer some broad questions about the bill. Yesterday we heard from representatives of victims' groups and saw a short brief from Statistics Canada about the trends and characteristics of youth crime.

Today we have before us two very important groups that are essential to a thorough review of this bill, the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec.

Before beginning, for the personal interest viewers and the guests in the room, I want to take a moment to give you some historical information about the room in which we are meeting today. Even some witnesses who have been here before may not know this. This building, the East Block of Parliament Hill, was built between 1859 and 1866, and it gives us the best idea of how the Parliament buildings looked at the time of Confederation. Until 1976, this building was the centre of executive government in Canada, with the Governor General's office, the Privy Council

La présidente: Sénateurs, voulez-vous que je lève la séance et que je demande à M. Jones de revenir si nous avons encore besoin de lui? Nous aurons alors eu le temps de regarder tous ces documents.

Je suis désolée, monsieur Jones. Vous pourriez peut-être distribuer vos notes, avec la traduction. Merci d'être venu. Nous allons maintenant lever la séance.

M. Jones: Puis-je vous envoyer mes notes plus tard, parce qu'elles sont écrites à la main?

La présidente: Bien sûr. Merci beaucoup. Je suis désolée de ce qui s'est passé.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 4 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel est renvoyé le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je souhaite la bienvenue aux sénateurs et à nos témoins à l'occasion de cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous en sommes à la troisième journée des audiences sur le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. Ce projet de loi est plus communément intitulé Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. S'il est adopté, il remplacera la Loi sur les jeunes contrevenants et sera la loi régissant le système de justice du Canada pour les adolescents.

Pour la gouverne de nos hôtes ou de ceux qui regardent éventuellement la télévision, nos audiences sur ce projet de loi ont débuté le 28 septembre, jour où la ministre de la Justice, Mme Anne McLellan, et son personnel étaient là pour nous donner un aperçu du projet de loi et pour répondre à des questions générales à ce sujet. Hier, nous avons entendu des représentants des groupes de victimes et avons vu un bref document d'information de Statistique Canada sur les tendances et les caractéristiques de la criminalité chez les jeunes.

Aujourd'hui, nous recevons deux groupes fort importants et essentiels pour un examen approfondi de ce projet de loi, l'Association du Barreau canadien et le Barreau du Québec.

Avant de commencer, pour les téléspectateurs et les autres personnes présentes dans cette salle, j'aimerais prendre quelques instants pour vous donner des renseignements historiques au sujet de la salle dans laquelle nous nous réunissons aujourd'hui. Même certains témoins qui ont déjà comparu dans cette salle ne sont peut-être pas au courant de ce que je vais dire. Cet édifice, l'édifice de l'Est de la colline parlementaire, a été construit entre 1859 et 1866 et il nous donne la meilleure image de l'apparence des édifices du Parlement à l'époque de la Confédération.

Office, which is the cabinet meeting room, and the Prime Minister's Office all located here, right up until the tenure of Prime Minister Trudeau. This room was originally used by the Department of the Secretary of State for Canada, and it later formed a whole warren of little offices which came under the Department of External Affairs. The room took on its current appearance when it was renovated for the first G-7 summit that was held here in 1981. It now serves as this committee's regular meeting room.

With that preamble, I will turn the floor over to our witnesses.

[*Translation*]

Mr. Francis Gervais, Lawyer, Barreau du Québec (Quebec Bar): Madam Chair, distinguished members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, the Barreau du Québec thanks you for giving us this opportunity to appear before you today and to put forward the position of the 19,000 lawyers of the Province of Quebec.

We shall be sharing our concerns with you with regard to Bill C-7, an Act in respect of criminal justice for young persons. Allow me, first, to introduce the people who are here with me. To my right, Ms Carole Brosseau, a lawyer with the Research and Legislation Service. She has been following the file from the beginning of the various consultations we will be referring to later. We are also accompanied by Ms Julie Delaney, an intern at the Barreau du Québec. She has participated in the work on this file, but has expressed the wish that you not ask her too many questions. You will understand that she is in training, and we are happy to have her with us here this morning. Ms Brosseau will reply to the main questions. She has an in-depth knowledge of the file.

As you can see, we recently sent along a summary of the Barreau du Québec brief on Bill C-7. In light of the importance of this piece of legislation it appeared essential to us to send you a complete analysis. Thus, a document was sent to you this morning or toward the end of the day yesterday. As you will be able to see, the first part of that brief outlines our position on the bill as a whole and the second part puts forward more specific comments on certain clauses.

This brief was inspired in large measure by our presentation to the Standing Committee on Justice and Human Rights with regard to Bill C-7, in which we proposed many amendments to Bill C-3. In spite of our representations, those amendments were not included in Bill C-7, currently under study.

As an aside, when we made our representations, it seems that the Minister of Justice misunderstood them. I was appointed president of the bar, and on May 29, 2001, newspapers quoted the Minister of Justice as saying that the Barreau du Québec was satisfied with the changes made to the law. It is true that the letter my predecessor sent to the minister mentioned on the first page

Jusqu'en 1976, cet édifice était le centre de l'exécutif au Canada, le Cabinet du gouverneur général, le Bureau du Conseil privé, qui est la salle de réunion du cabinet, et le Cabinet du premier ministre se trouvaient tous ici, jusqu'à l'époque du premier ministre Trudeau. Cette salle, à l'origine utilisée par le Secrétariat d'État du Canada, s'est par la suite transformée en un dédale de petits bureaux relevant du ministère des Affaires extérieures. La salle a l'apparence que nous lui connaissons aujourd'hui, depuis qu'elle a été rénovée pour le premier sommet du G-7, tenu ici en 1981. Elle sert maintenant de salle de réunion à notre comité.

Après ce préambule, je cède la parole aux témoins.

[*Français*]

Maître Francis Gervais, avocat, Barreau du Québec: Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le Barreau du Québec vous remercie de lui avoir donné l'occasion de se présenter devant vous aujourd'hui et de faire valoir la position des 19 000 avocats de la province de Québec.

Nous allons vous faire part de nos préoccupations relativement au projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents. Vous me permettrez tout d'abord de vous présenter d'une façon plus spécifique les gens qui m'accompagnent. À ma droite, Me Carole Brosseau, avocate au Service de recherche et législation. Elle suit le dossier depuis le début des différentes consultations auxquelles nous nous référerons ultérieurement. Nous accompagne également Mme Julie Delaney, stagiaire au Barreau du Québec. Elle a participé au dossier, mais elle a toutefois demandé à ce qu'on ne lui pose pas trop de questions. Vous comprendrez qu'elle est en période d'apprentissage et il nous fait plaisir de l'avoir avec nous ce matin. Me Brosseau répondra aux principales questions. Elle a une très bonne connaissance du dossier.

Comme vous pouvez le constater, nous avons fait cheminer récemment un résumé du mémoire du Barreau du Québec concernant le projet de loi C-7. Compte tenu de l'importance de cette pièce législative, il nous apparaissait fondamental de vous acheminer une analyse complète. Un document vous a donc été transmis ce matin ou vers la fin de la journée hier. Comme vous pourrez le constater, ce mémoire souligne, dans une première partie, notre position sur l'ensemble du projet de loi et, dans une deuxième partie, il expose des commentaires plus spécifiques relativement à certaines articles.

Ce mémoire s'inspire en grande partie de ce qui avait été présenté lors de notre comparution devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne à l'égard du projet de loi C-7 alors que nous proposions de nombreux amendements au projet de loi C-3. Malgré nos représentations, ces modifications n'apparaissent pas au projet de loi C-7 présentement à l'étude.

Vous me permettrez un petit aparté en disant que lorsque nous avions fait nos représentations, il semblerait que la ministre de la Justice les ait mal comprises parce que j'ai été interpellé comme bâtonnier et les journaux du 29 mai 2001 faisait dire à la ministre de la Justice que le Barreau du Québec était satisfait des modifications apportées à la loi. Il est exact que la lettre que mon

that we were satisfied with the amendments. But on the second page — and this is a bit of a summary of what we have to say today — we maintained, in spite of what she had done, that there was still a great deal of ground to be covered and that we were not satisfied with the bill overall.

The bill proposes an overall reform of the criminal justice system for young persons which will have an important impact on the administration of criminal justice as it applies to adolescents, a particular reality in Quebec. One has only to look at the various press clippings. In September when she appeared before you the minister is reputed to have said that she recognized the particular situation in Quebec. Allow me to quote an excerpt from the *Montreal Gazette* of last September 28 where the minister is quoted as saying, before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs:

[*English*]

> Quebec resorts less to jailing young people than other provinces.

[*Translation*]

In point of fact, I think that in fact this theme is present throughout our brief.

Before noting all of the interventions of the Barreau in the file involving young offenders, allow me to remind you that the first mission of the Barreau du Québec is to ensure the protection of the public. This is a duty imposed on us by law. This government as well as most provincial governments, has always recognized that the Barreau and the law societies are institutions that play an essential role in protecting the values of a free and democratic society such as our own. From that perspective, the Barreau du Québec seeks, *inter alia*, to promote a balance between individual rights and freedoms and the powers of the government.

The Barreau is guided by this mission when it must determine its positions by carrying out detailed analyses of all bills that affect the rights of citizens, and it does so with the objective of furthering a just and safe society. That was our perspective when we examined the legislative provisions concerning the Young Offenders Act and the new provisions to be introduced in the Act in respect of criminal justice for young persons.

To say a few words about the background of this file, as early as July 21 1989, the federal Minister of Justice launched the process with a consultation document entitled: "Young Offenders Act, Proposed Amendments". Shortly thereafter, the department introduced Bill C-58, which contained amendments involving referrals affective the usual jurisdiction for adolescents who commit offences, extending custody provisions, and parole. The Barreau du Québec had at that time produced a brief on the bill.

In July 1991, the federal Minister of Justice continued her consultation process with a document entitled: "Consultation document on the custody and review of provisions of the Young

prédécesseur à la ministre mentionnait, à la première page, que nous étions satisfaits des amendements. Mais à la deuxième page — et c'est un peu le résumé de notre propos aujourd'hui – nous soutenions — malgré ce qu'elle avait fait — qu'il y avait encore beaucoup de chemin à parcourir et que nous n'étions pas satisfaits du projet de loi dans son ensemble.

La loi propose une réforme globale du système de justice pénale pour les adolescents qui aura un impact important sur l'administration de la justice pénale applicable aux adolescents, une réalité particulière au Québec. On n'a qu'à regarder les différentes coupures de journaux. La ministre, au mois de septembre, lorsqu'elle s'est présentée devant vous, aurait déclaré qu'elle reconnaissait la situation particulière du Québec. Je cite un extrait du *Montreal Gazette* du 28 septembre dernier où madame la ministre dit devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et je cite:

[*Traduction*]

> Le Québec a moins recours à l'emprisonnement des adolescents que d'autres provinces.

[*Français*]

Je pense qu'effectivement, ce leitmotiv apparaît tout au long de la présentation de notre mémoire.

Avant de noter toutes les interventions du Barreau dans le dossier des jeunes contrevenants, permettez-moi de vous rappeler que le Barreau du Québec a pour mission première d'assurer la protection du public. La loi nous l'impose. Ce gouvernement, ainsi que la plupart des gouvernements provinciaux, ont toujours reconnu que le Barreau et les «law societies» sont des institutions essentielles à la protection de la valeur d'une société libre et démocratique comme la nôtre. Le Barreau du Québec, dans cette optique, cherche notamment à promouvoir l'équilibre entre les droits et les libertés individuels des citoyens et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau se penche et s'appuie sur cette mission lorsque vient le temps d'orienter ses positions en analysant de façon détaillée tous les projets de loi qui affectent les droits des citoyens et des citoyennes et ce, dans la poursuite d'une société juste et sécuritaire. C'est la perspective que nous avons prise en examinant les dispositions législatives relatives à la Loi sur les jeunes contrevenants et les nouvelles propositions qui seront apportées dans le cadre de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

Du côté historique, dès le 21 juillet 1989, le ministre fédéral de la Justice amorçait le processus dans un document de consultation intitulé «La loi pour les jeunes contrevenants, proposition d'amendements». Peu après, le ministère proposait le projet de loi C-58 qui contenait des modifications quant au renvoi de la juridiction normalement compétente pour un adolescent ayant commis une infraction, quant à la prolongation de la garde et en ce qui concerne la libération sous condition. Le Barreau du Québec avait alors produit un mémoire relativement à cette question.

En juillet 1991, le ministre fédéral de la Justice poursuivait son processus de consultation avec un document intitulé: «Document de travail sur le placement sous garde et l'examen des décisions».

Offenders Act." The Barreau du Québec then produced a brief entitled: "An Act to Amend the Young Offenders Act and the Criminal Code." In August 1992, the department submitted four working documents for reflection, entitled: "Draft document on custody, review provisions, and rehabilitation," "Receivability of statements made by young persons and persons in authority," "Provisions relating to records," and "Various Issues."

In February 1993, the Barreau du Québec responded once again by producing a brief entitled: "The Young Offenders Act."

On June 1994 the Minister of Justice and Attorney General, Mr. Allan Rock, tabled Bill C-37, an Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. In September of the same year, the Barreau du Québec submitted a brief. Already, the Barreau du Québec perceived that in fact Bill C-37 was a response to pressure exercised by certain citizens who wanted to increase their protection by demanding a more effective response to serious crimes. This is once again the leitmotif of the current bill.

At that time the Barreau du Québec encouraged the Standing Committee on Justice and Legal Affairs to adopt and promote within the law an orientation that would make it possible to achieve a fair balance between the needs of the young person, in order to facilitate his or her rehabilitation and social reintegration, on the one hand, and, on the other, the protection of society.

In 1995, the Barreau du Québec once again responded to the invitation of the Minister of Justice and Attorney General of Canada by commenting the in-depth review of the law that led to the 13th report of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs tabled on April 27, 1997, entitled: "Youth Justice Renewal."

In its brief, the Barreau du Québec stated that reintegration remained a key element, and whatever the repressive measures introduced to control young people, we would never be able to completely eliminate extreme, odious cases. We would not like to see an act that was only designed to address those cases.

In April 1997, following this report, the Minister and Attorney General of Canada, Ms Anne McLellan, tabled her Youth Justice Renewal Strategy, developed following the 13th report of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

The Barreau responded to this strategy by reaffirming in an important brief that youth policies must further the reintegration of young persons into society rather than their exclusion. The Barreau du Québec stated that psychological problems and exposure to violence and poverty were factors that led young offenders to have dealings with the criminal justice system.

In 1999, the Minister of Justice and Attorney General tabled Bill C-68, the content of which was almost entirely contained in Bill C-3, an Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. The Barreau du Québec tabled a lengthy brief in response to that bill.

Le Barreau du Québec produisait alors un mémoire intitulé «Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel». Au mois d'août 1992, le ministère soumettait, pour réflexion, quatre documents de travail intitulés «Projet traitant du placement sous garde, de l'examen des décisions et de la réadaptation», «Recevabilité des déclarations faites par les adolescents et des personnes en autorité», «Dispositions relatives au dossier», et «Questions diverses».

Au mois de février 1993, le Barreau du Québec répondait à nouveau par la production d'un mémoire intitulé: «La Loi sur les jeunes contrevenants».

Le 2 juin 1994, le ministre de la Justice et procureur général, M. Allan Rock, déposait le projet de loi C-37 modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. En septembre de la même année, le Barreau du Québec soumettait un mémoire. Déjà à cette époque, le Barreau du Québec percevait qu'en fait, le projet de loi C-37 constituait une réponse aux pressions de certains citoyens réclamant, afin d'accroître leur protection, une lutte plus efficace contre les crimes graves. Nous retrouvons encore ce leitmotiv derrière le projet de loi actuel.

À cette époque, le Barreau du Québec encourageait le Comité permanent de la justice et des questions juridiques à adopter et à promouvoir, au sein de la loi, une orientation qui permettrait l'atteinte d'un juste équilibre entre les besoins du jeune afin de faciliter sa réhabilitation et sa réinsertion sociale, d'une part et, d'autre part, la protection de la société.

En 1995, le Barreau du Québec répondait de nouveau à l'invitation du ministre de la Justice et procureur général du Canada et commentait la révision en profondeur de la loi qui a mené au treizième rapport du Comité permanent de la justice et des questions juridiques déposé le 27 avril 1997 et intitulé: «Le renouvellement de justice pour les jeunes».

Dans son mémoire, le Barreau du Québec affirmait que la réinsertion constituait encore un élément clé et quelque soit la répression qu'on voudrait exercer chez nos jeunes, nous ne pourrons jamais complètement éliminer les cas extrêmes et odieux. On ne voudrait pas d'une loi qui ne vise que ces cas.

En avril 1997, suite à ce rapport, la ministre et procureure générale du Canada, Mme Anne McLellan, déposait sa stratégie de renouvellement du système de justice pour les jeunes, développée suite au treizième rapport du Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Le Barreau répondait à cette stratégie en réaffirmant dans un important mémoire que les politiques visant les jeunes doivent favoriser leur intégration à la société et non leur exclusion. Le Barreau du Québec mettait alors en lumière que les problèmes d'ordre psychologique, l'exposition à la violence et à la pauvreté soient des facteurs qui amènent les jeunes contrevenants dans le système de justice pénale.

En 1999, la ministre de la Justice et procureure générale déposait le projet de loi C-68, dont la teneur du texte a été presque intégralement reprise lors du dépôt du projet de loi C-3, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. Le Barreau

In that case as well, the Barreau du Québec reaffirmed its belief that in a society such as ours, lawmakers must seek to balance the protection of society and the young person's right to be dealt with in accordance with his or her capacity for development and maturity.

One of the many criticisms of the bill by the Barreau was the fact that a great deal of attention was given to the type of offence committed rather than to the young offender, with a view to ensuring his social reintegration. We feel that the same comment applies to Bill C-7.

In the June 16 edition of *La Presse*, in a letter from the Minister of Justice addressed to journalists, this was said, and I quote:

> The proposed bill contains more effective and better-targeted measures for young offenders. It will take into consideration the nature of the offence and other elements such as particular circumstances, the best way of rehabilitating the offender, and the government's obligation to protect society.

We note that the first concern in the minister's statement is the nature of the offence. The Young Offenders Act has been reassessed on a regular basis especially during the past few years. The Barreau du Québec shares the government's concern with protecting the public but does not believe that the means chosen through Bill C-7 are appropriate.

It is true that the bill improves the system in some respects. For instance, keeping the age of criminal responsibility at 12 years, the scope of extrajudicial measures, the improvement in the role assigned to parents and victims, the clarification of the non-detention concept and the amendments to the non-automatic referral process are some of those improvements.

Our brief is the result of a detailed study carried out by people from all walks of life. In the list, you will see that there are university professors, sociologists, people who work with young persons, lawyers in private practice, and lawyers from the Youth Protection Branch. Everyone has participated in this study and their point of view is unanimous.

These people were chosen for their knowledge and their legal experience. Their conclusions show that some serious changes must be brought to this bill in order to settle Quebec's concerns.

As it has done on several occasions in the course of the past few years, the Barreau du Québec reiterates the importance of maintaining a balance between the objective of protecting society and the right of the adolescent to be treated according to his level of development and maturity. We feel that that essential balance is not respected in the bill as it stands. We must be careful because some points in the preamble give the impression that that balance might be found there. In legal drafting, the preamble is normally the last element one turns to. When one is in a tight spot as concerns interpretation and no longer knows where to turn, one

du Québec a déposé un imposant mémoire relatif à ce projet de loi.

Là encore, le Barreau du Québec réaffirmait que dans une société comme la nôtre, le législateur doit viser l'équilibre entre l'objectif de la protection de la société et le droit de l'adolescent d'être traité selon ses capacités de développement et de maturité.

L'un des principaux reproches fait par le Barreau à ce projet de loi était notamment le fait de consacrer autant d'attention au type de délit commis plutôt que de s'attarder au jeune contrevenant et de s'assurer de sa réinsertion sociale. Le même commentaire, quant à nous, s'applique et peut être formulé à l'égard du projet de loi C-7.

Dans *La Presse* du 16 juin, suite à une lettre de la ministre de la Justice adressée aux journalistes, on disait ceci et je cite:

> Le projet de loi proposé comprend des mesures plus efficaces et mieux ciblées pour les jeunes contrevenants. Il tiendra dorénavant compte de la nature du crime et d'autres éléments tels les circonstances particulières l'entourant, la meilleure façon de le réhabiliter, de même que de l'obligation pour le gouvernement de protéger la société.

On voit que la première préoccupation qui apparaît dans l'énoncé de la ministre est la nature du crime.La Loi sur les jeunes contrevenants a été soumise à des réévaluations régulières et ce, particulièrement ces dernières années. Le Barreau du Québec partage la préoccupation du gouvernement de protéger le public mais ne croit pas que les moyens choisis par le projet de loi C-7 soient appropriés.

Certes, la loi comporte certaines améliorations. Il y a le maintien de l'âge de la responsabilité pénale à 12 ans, l'étendue des mesures extrajudiciaires, l'amélioration de la place dévolue aux parents et aux victimes, la clarification du concept favorisant la non-détention et les modifications apportées au processus de renvoi non automatique.

Notre mémoire est le fruit d'une étude détaillée faite par des gens issus de tous les milieux. Dans la liste, vous verrez des professeurs d'université, des sociologues, des gens qui travaillent auprès des jeunes, des avocats de pratique privée, des avocats de la Direction de la protection de la jeunesse. Tout le monde a participé à cette étude et le point de vue est unanime.

Ces gens ont été choisis pour leur connaissance et leur expérience dans le domaine du droit. Ils nous démontrent que cette loi doit être sérieusement modifiée pour répondre aux préoccupations du Québec.

Comme il l'avait fait à plusieurs reprises au cours des dernières années, le Barreau du Québec réitère l'importance de maintenir l'équilibre entre l'objectif de la protection de la société et le droit de l'adolescent d'être traité selon ses capacités de développement et de maturité. Or, cet équilibre essentiel n'est pas respecté dans la loi telle qu'elle se lit actuellement. Il faut faire attention parce que certains éléments du préambule peuvent laisser voir qu'il y aurait respect de cet équilibre. Souvenons-nous qu'en matière de rédaction législative, le préambule n'est ordinairement que le dernier élément auquel on réfère. Lorsqu'on est mal pris en

turns to the preamble. It is certainly not by including them in the preamble that specific values are brought to the fore.

Certain principles that are mentioned in clause 3 seem very important and change-inducing. These principles govern, generally speaking, but the principles in each of the clauses contain contradictions between the general principles set out in the beginning of the bill and those put forward elsewhere. I will let Ms Brosseau come back to this later.

Although the preamble as well as certain principles attempt to balance the needs of the young persons and the protection of society, the fact remains that the very structure of the bill does not respect that objective. In fact, the seriousness of the offence is the determining factor in the choices to be made under Bill C-7.

Given the complexity of the bill, the recognition of the right to counsel must be guaranteed at the beginning of the process, and even after legal proceedings. Recently again, on July 12, the Supreme Court reminded everyone that the bar and lawyers were important elements in the legal system because of the knowledge they possess and because they can provide a guarantee of competence and confidentiality.

The Barreau du Québec objects to the provision that the child's parents may have to repay the costs incurred in the child's defence, and reiterates the position taken by the Conseil général of the Barreau du Québec in June 1995, which stressed the need for services to be provided by the government representative free of charge.

The bill introduces a complex sentencing system in which young persons found guilty of the same kind of offence may be given a youth sentence or an adult sentence. As well, an automatic release mechanism is introduced that is similar to the parole system we are familiar with for adults. The Barreau submits that all these provisions distort the nature of the rehabilitation programs that apply to young persons. Increasingly, the distinction between the criminal justice system that applies to adolescents and the criminal system for adults seems to be evaporating.

The new referral process may apply not only to young persons aged 16 and 17, as is the case under the current act, but also to young persons aged 14 and 15, who may be subject to this procedure in the cases specified in the bill. In addition, the flexibility that the minister has announced is limited to the possibility of making adult sentences not applicable to young persons, by order of the Lieutenant-Governor in Council, which is clearly not sufficient.

The bill also makes it possible to broadcast the identity of convicted young persons in the media in a case where a specific sentence has been imposed for a presumptive offence, or where the young person has received and adult sentence.

matière d'interprétation et qu'on ne sait plus à quoi s'en remettre, on s'en remet au préambule. Ce n'est pas nécessairement par l'inclusion dans le préambule qu'on fait valoir des valeurs particulières.

Certains principes apparaissant à l'article 3 semblent très importants et modificateurs. Ces principes gouvernent de façon générale et les principes de chacun des articles recèlent des contradictions entre les principes généraux du début de la loi et ceux retrouvés ailleurs. Je laisserai Me Brosseau y revenir ultérieurement.

Bien que le préambule ainsi que certains principes tentent de d'équilibrer les besoins du jeune et la protection de la société, il n'en demeure pas moins que la structure même de la loi ne respecte pas cet objectif. En fait, l'importance du délit sera déterminante dans les choix qui seront faits dans le projet de loi C-7.

La reconnaissance du droit à l'avocat dès le début du processus et même après les procédures judiciaires est également revendiquée, particulièrement à cause de la complexité de la loi. Encore tout récemment, le 12 juillet, la Cour suprême rappelait que le Barreau et les avocats étaient des éléments importants dans le système judiciaire parce qu'ils avaient des connaissances et pouvaient fournir une garantie de compétence et de confidentialité.

Le Barreau du Québec s'objecte au remboursement éventuel par les parents de l'enfant des frais encourus pour assurer sa défense. En effet, le Barreau du Québec réitère la position prise par le Conseil général en juin 1995 qui s'était déjà prononcé sur la gratuité des services offerts par le représentant de l'État.

La loi introduit un système complexe de détermination de la peine dans lequel des adolescents, pour un même type d'infraction, pourront être soumis soit à une peine pour adolescent ou encore à une peine pour adulte. On introduit aussi un processus automatique de libération s'apparentant au système de libération conditionnelle que l'on connaît chez les adultes. Le Barreau soumet que toutes ces dispositions dénaturent les programmes de réhabilitation applicables aux jeunes.De plus en plus, la barrière entre le système de justice pénale pour les adolescents et le système pénal pour les adultes semble s'évaporer.

En ce qui concerne l'application de la présomption de renvoi, elle pourrait être applicable non seulement aux jeunes de 16 et 17 ans, telle qu'on la connaît dans la loi actuelle, mais également à ceux de 14 et 15 ans qui pourront, dans les cas déterminés par la loi, être visés par cette procédure. Par ailleurs, la flexibilité annoncée par la ministre se limite à la possibilité de soustraire les adolescents à une peine applicable aux adultes, par décret du lieutenant-gouverneur en conseil, ce qui est nettement insuffisant.

La loi offre également l'opportunité de diffuser dans les médias l'identité des jeunes déclarés coupables lorsqu'il s'agit soit d'une peine spécifique infligée pour une infraction désignée ou encore lorsque l'adolescent est assujetti à une peine applicable aux adultes.

In the latter case particularly, where the young person has received an adult sentence, this measure applies even if the appeal periods have not expired. The Barreau du Québec is still of the opinion that a young person's identity must not be disclosed, particularly when the young person is given a specific sentence, a concept that is now associated with the new provision. In fact, that principle complies with the spirit of the international rules regarding respect for young people's privacy. Canada has decided to adhere to certain international agreements. There must be consequences to that participation and that will to subscribe to international principles. While publication of young persons' identity is sought in certain cases because this is regarded as protecting society better, the Barreau du Québec believes that we must resist this pressure and do a better job of explaining the youth criminal justice system to the public.

In conclusion, may we reiterate that the autonomy of the Barreau du Québec vis-à-vis the government is one of the bases of our democratic system recognized by the Supreme Court in its referral on the Manitoba Law Society which contributes actively to the respect of the rule of law as well as to constitutional order.

The history of western political institutions demonstrates that lawyers and bars have played an essential role in preserving democratic institutions. It is with this in mind that the Barreau du Québec will continue to push for the acceptance of principles that underpin our society and our democracy.

With your permission, I will now give the floor to Ms Brosseau who will be making a more technical presentation on certain aspects of the bill.

Ms Carole Brosseau, Lawyer, Barreau du Québec: Madam Chair, I would like to add some more specific information. There have been amendments throughout the bill. The process was quite lengthy. There were amendments concerning statements and objectives.

The value of the interesting preamble of the bill has not been considered by the courts and by current doctrine. That means that no matter what the content and objectives set out in the preamble, they will not be considered by the courts or by an interpretation rule. People will go by the objectives set out in a general fashion in clause 3 of the bill and in a more specific fashion in the various determining parts of the bill, such as the chapter on extrajudicial measures, sentencing and measures concerning custody.

Specifically, those objectives will have priority over the preamble even if it is specified that in a complementary fashion, the mechanism in clause 3 on principles shall apply. Unfortunately, as I was saying earlier, the objectives set out in each of the parts will apply more specifically, as concerns custody, for instance, where the primary objective is the protection of society as opposed to what was set out in clause 3, where the rehabilitation of the young person is given priority over the objective of protecting society.

Particulièrement dans ce dernier cas, lorsque l'adolescent est assujetti à une peine applicable aux adultes, cette disposition s'applique même si les délais d'appel ne sont pas épuisés. Le Barreau du Québec est toujours d'avis que l'identité d'un jeune ne doit pas être dévoilée, particulièrement lorsque ce dernier est condamné à une peine spécifique, notion de la peine que l'on rattache maintenant à la nouvelle disposition. D'ailleurs ce principe respecte l'esprit des règles internationales sur le respect de la vie privée des jeunes. Le Canada comme entité a décidé de participer à des ententes internationales. Il doit y avoir des conséquences à cette participation et à cette volonté de vouloir adhérer à des principes internationaux. Si la publication de l'identité des adolescents est réclamée pour certains, parce qu'on pense protéger la société, le Barreau du Québec estime qu'il faut résister à ces pressions et mieux expliquer aux citoyens le système de justice pénal relatif aux jeunes.

Encore faut-il rappeler, en conclusion, que l'autonomie du Barreau du Québec, par rapport à l'État, est un des fondements de notre système démocratique reconnu par la Cour suprême, dans le renvoi sur le Manitoba Law Society qui contribue activement au respect de la règle de droit ainsi que l'ordre constitutionnel.

L'histoire des institutions politiques occidentales démontre que les avocats et les barreaux ont joué un rôle essentiel dans la préservation des institutions démocratiques. C'est ainsi que le Barreau du Québec continuera de faire valoir ses prétentions pour faire avancer le droit à des principes qui tissent notre société et notre démocratie.

Si vous me permettez, je céderai la parole à Me Brosseau, qui fera une présentation plus technique sur certains aspects du projet de loi.

Maître Carole Brosseau, avocate, Barreau du Québec: Madame la présidente, j'aimerais rajouter un complément d'information plus spécifique. Il y a eu des modifications dans l'ensemble du projet de loi. Le processus a été assez long. Il y a eu des modifications notamment sur le plan des déclarations et des objectifs.

La valeur de l'intéressant préambule du projet de loi n'a pas été considérée par les tribunaux et par la doctrine actuelle. Cela veut dire que peu importe le contenu et les objectifs du préambule, ceux-ci ne seront pas considérés par les tribunaux et par une règle d'interprétation. On va plutôt se baser sur les objectifs fixés de façon générale à l'article 3 du projet de loi et de façon spécifique aux différentes parties déterminantes du projet de loi, à savoir le chapitre sur les mesures extrajudiciaires, la détermination de la peine et les mesures sur la mise sous garde.

De façon spécifique, ces objectifs auront priorité par rapport au préambule même si l'on spécifie qu'à titre supplétif, le dispositif de l'article 3 sur les principes s'applique. Malheureusement, comme je vous le disais tantôt, c'est encore de façon plus spécifique les objectifs de chacune des parties qui devront s'appliquer dans le cas de la mise sous garde où le premier objectif est la protection de la société et ce, contrairement à ce qui était prévue à l'article 3, où on mesure la réhabilitation du jeune de façon prioritaire par rapport à l'objectif de protection de la société.

That is the explanation I wanted to give, from the perspective that the bill will bring major change to the way things are done in Quebec currently, under the existing Young Offenders Act. I will give you a practical explanation. Under the current act, there are measures to be taken automatically and gradually, i.e. the offence is analyzed first to determine whether extrajudicial measures will be used or whether the justice system will intervene.

As the current Young Offenders Act is applied in Quebec, the young person's situation is assessed to determine which process will be used. For instance, in Quebec there is an alternate measures program. The type of offence certainly has a determinative influence on the type of rehabilitation that will be selected for the young person. In some particular cases an offender may be sent to the justice system because of the reactions he or she has had; even though the offence may seem minor, his or her behaviour may have considerable impact.

In the brief, I quote a case of car theft as an example. A young person could — young offenders who commit offences are not all hardened criminals — commit such an offence in a very spontaneous way, in a group.

Spontaneously stealing a vehicle could be the only delinquent act of that young person in all the years of his adolescence. For others, such a theft may be indicative of a delinquent profile that runs the risk of developing and persisting even into adulthood.

Quebec deals with these cases in light of the protection of society and the profile of the young person to ensure his or her rehabilitation. Automatic mechanisms will see to it that when you have committed offences — there are categories between a violent offence and a non-violent one — you will automatically be channelled into a system of alternate measures for violent offences. Be that as it may, you certainly will not get off with a warning. You will immediately be subjected to a process of sanctions, the equivalent of the alternate measures program or the justice system. I am not referring to presumptive offences in this context.

These automatic mechanisms raise problems in the application of the law. Under sentencing rules, once the young person has been found guilty, there will be further automatic mechanisms: the Youth Court will have to grapple with them in attempting to enforce the measure itself. Will it be a sentence specific to young persons? They are referred to as specific sentences in the bill. Will it be an adult sentence?

Adult sentences may be applied when the young person has committed a delinquent act. If one compares this to the adult system, that delinquent act would make the offender liable to a sentence of two years or more. I will spare you the provision of clauses 61 and following with regard to notices. These are automatic measures that do pose problems. We see another problem involving the use of the young person's records and as concerns the real confidentiality of those records.

The submission expressly identifies problematic legislative provisions. Generally speaking, many people will have access to the youth's file.

C'est l'explication que je voulais donner dans le contexte où le projet de loi changera beaucoup la façon de faire du Québec par rapport à la loi actuelle sur les jeunes contrevenants. Je vais vous donner une explication assez pratique. Dans la loi actuelle, il y a des mesures à prendre de façon automatique et graduelle, c'est-à-dire qu'on analyse le délit d'abord pour déterminer s'il y aura une mesure extrajudiciaire ou si on va passer au processus judiciaire.

Dans le cadre de l'application de la loi actuelle sur les jeunes contrevenants au Québec, on analyse la situation du jeune pour déterminer le processus dans lequel il va passer. Par exemple, au Québec on a un programme de mesures de rechange applicables. Il est certain que le délit est déterminant quant à la forme de réhabilitation à choisir pour le jeune. Dans des cas particuliers, l'indice d'un délinquant va faire en sorte qu'il peut très bien suivre un processus judiciaire car la réaction qu'il a eue, même si l'infraction semble mineure, peut avoir un impact important.

Dans le mémoire, on vous cite un vol de voiture comme exemple. Un jeune pourrait — les jeunes délinquants qui commettent des délits n'ont pas tous un profil de délinquant endurci — le faire de façon très spontanée en groupe.

De façon très spontanée, un soir, voler un véhicule automobile peut être le seul geste délinquant dans toute une adolescence. Pour d'autres, ce vol peut être un geste révélateur d'un profil délinquant qui risque de se perpétrer même à l'âge adulte.

Le Québec traite ces cas en fonction de la protection de la société et du profil du jeune pour assurer sa réhabilitation. Les automatismes vont faire en sorte que lorsque vous avez commis des délits — il y a des catégories entre un délit violent et non-violent — vous allez passer automatiquement dans un programme de mesures de rechange pour un délit violent. Cependant vous n'aurez certainement pas droit à un avertissement. Vous allez immédiatement subir un processus de sanctions, l'équivalent du programme de mesures de rechange ou le processus judiciaire. Je ne parle pas des infractions désignées à ce sujet.

Cet automatisme pose des problèmes dans l'application de la loi. Dans les règles de détermination de la peine, une fois que le jeune sera reconnu coupable de son geste, il y a aussi des automatismes: le Tribunal pour adolescent sera aux prises avec certains automatismes quant à l'application de la mesure elle-même. Est-ce que ce sera une peine spécifique aux jeunes? On les appelle peines spécifiques dans le projet de loi. Est-ce que ce sera une peine pour adultes?

Les peines pour adultes peuvent être appliquées à partir du moment où le jeune a commis un geste délinquant. Si on le compare au système adulte, ce geste délinquant serait passible d'une peine de deux ans et plus. Je vous épargnerai les mesures des articles 61 et suivants ayant trait aux avis. Ce sont ces automatismes qui posent problème. On voit un autre problème quant à l'utilisation des dossiers du jeune et de la confidentialité réelle de ces dossiers.

De façon très explicite, on cite dans le mémoire des dispositions législatives qui posent problème. De façon générale, beaucoup de personnes vont avoir accès au dossier du jeune.

In reality, the legislation's stated principle, namely ensuring the confidentiality of information and limited access to the youth's file, will be difficult to uphold. From the moment a police officer is authorized to disclose information, even to insurance companies, you can see how this might create a problem. Only companies such as the Bay and Zellers actually stand to benefit from this provision. This information is of no benefit whatsoever to the youth or to parents. That is a real problem.

The problem is one of automatic responses and stringent observance of certain established rules. The legislation makes provision for every eventuality. Allow me to expand on this statement.

Unfortunately, one important issue that the Youth Criminal Justice Act, or Bill C-7, fails to address is the matter of young persons having criminal records. The legislation sheds no light at all on this area. The Barreau du Québec has always maintained, particularly in the case of offences involving specific sentences, that a youth should not be prejudicially affected. Contrary to popular belief, it should be remembered that youth offences usually involve other youths or groups of youths. Usually, we are dealing with assaults committed upon other youths. In the case of male youths, the period of juvenile delinquency usually lasts only two or three years, that is from 14 to 17 years of age. In the case of female youths, the rebellious period usually occurs between the ages of 15 and 16.

That is the profile of the juvenile delinquent. The Barreau and lawyers working in the youth system in Quebec base their opposition to the bill on this profile. They feel the legislation as drafted is based on automatic responses and shows a lack of regard for youths. Any youth legislation must focus first and foremost on youths. Its provisions must not (and this is the biggest problem we have with the bill) mimic those applying to adults. This could lead to problems. I can elaborate on this later. The parole and temporary release systems already cause problems for adults. Why then adapt these provisions to the youth justice system? This is not a recommended course of action. In short, theses are some of the problems we have with the bill.

[*English*]

Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: The Canadian Bar Association is pleased to have this opportunity to present our views to your committee today. We consider Bill C-7 to be a very important piece of legislation for Canadians.

The Canadian Bar Association is a national association that represents over 37,000 members across Canada: lawyers, notaries, law teachers and students from every part of the country. The submission that you have received today is a letter that outlines some outstanding concerns with the bill as well as a more detailed submission on the predecessor, Bill C-3. These documents were prepared by the National Criminal Justice Section of the association.

Le principe retenu dans la loi, la confidentialité des informations et un accès limité au dossier du jeune, va se révéler très peu observé dans la réalité. Du moment que le policier peut donner des informations même aux compagnies d'assurance, vous comprendrez que cela pose un problème. Soit dit en passant, seules les compagnies comme La Baie, Zellers ou autres vont en profiter. Ce ne sera pas au bénéfice du jeune et des parents d'avoir cette information. C'est un problème réel.

C'est le problème des automatismes, de la rigueur et de l'observance rigoureuse de certaines règles établies. Tout est dans la loi. Je vais compléter là-dessus.

Il y a un problème fort important que la Loi sur les jeunes contrevenants ou le projet de loi C-7 ne traite malheureusement pas, c'est le fameux casier judiciaire du jeune. La loi n'apporte pas d'éclaircissement à ce sujet. Le Barreau du Québec a toujours dit, surtout pour des infractions qui ont amené à une peine spécifique, que le jeune ne soit pas préjudicié. Il ne faut pas oublier, contrairement à ce que l'on croit, que les délits chez les jeunes se commettent beaucoup entre eux et qu'ils ont souvent pour objet les groupes. Lorsqu'il y a délit contre les personnes, il s'agit souvent de voies de fait entre jeunes. La période de délinquance juvénile n'est pas très longue, cela peut durer deux ou trois ans pour les jeunes hommes entre 14 et 17 ans. En ce qui concerne les jeunes filles, il s'agit plus souvent de fugues qui surviennent de 15 à 16 ans.

Voilà en quoi consiste le profil du jeune délinquant. Le Barreau et les avocats qui oeuvrent dans le milieu de la jeunesse du Québec s'objectent à ce projet de loi en raison de ce profil qui est dû, notamment, aux automatismes et au manque d'attention accordé aux jeunes. Le jeune doit être au coeur de toute législation les concernant. Il ne faut surtout pas – c'est notre reproche au projet de loi — sombrer dans le système pour adultes, lequel pose des problèmes. Je pourrais vous en parler plus spécifiquement plus tard. Le système de libération conditionnelle et de sorties temporaires pose déjà des problèmes pour les adultes, alors l'adapter pour les jeunes ne serait pas recommandé. En résumé, voilà les aspects plus techniques qui créent des problèmes dans le projet de loi.

[*Traduction*]

Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien: L'Association du Barreau canadien est heureuse de pouvoir présenter ses points de vue devant votre comité aujourd'hui. Selon nous, le projet de loi C-7 est une loi très importante pour les Canadiens.

L'Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente plus de 37 000 juristes, avocats, notaires, professeurs et étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Le mémoire que vous avez reçu aujourd'hui se compose d'une lettre qui souligne quelques préoccupations majeures à propos du projet de loi, ainsi que d'un mémoire plus détaillé sur le projet de loi antérieur à celui-ci, soit le projet de loi C-3. Ces documents ont été préparés par la Section nationale de droit pénal de l'Association.

The Criminal Justice Section is unique in that amongst its 1200 members across the country are both crown attorneys and defence counsel, so we bring that balance to our representations to you today.

Amongst the primary objectives of the Canadian Bar Association are improvements in the law and improvement in the administration of justice. It is also in that optic that we make our presentations today.

I will ask Ms Schurman to outline the more detailed aspects of the bill that we would like to bring to your attention today.

Ms Isabel Schurman, Past Chair, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: There are three essential components to a fair and effective system of juvenile justice. There is the law, there are systems put in place and resources to fund them, and there is the implication of people and human nature. Any one of these elements might fail, but our goal should be to have the fairest and most flexible law, the most resources possible devoted to the goals of that law and the highest qualified workers within the system. If we have these, then our chances of failure are perhaps far lessened.

There has unfortunately been a great deal of publicity about a very few, very violent crimes committed by juveniles in this country, and that unfortunate publicity has shifted the focus from the reality. The reality is that youth crime in this country is decreasing. The reality, as Ms Brosseau has explained, is that the type of crime is often property related. When it is against a person, it is often between youths.

The Canadian Bar Association, as Ms Thomson explained, represents 37,000 attorneys across the country. We put together a committee of attorneys — crown and defence — from all over the country, including Quebec. I myself am a native of Montreal. Our committee studied the predecessors and Bill C-7.

Some areas of the country said this piece of legislation is nonsense and too lenient. Quebec said this is nonsense and too severe. It is the same piece of legislation, the same law. Our conclusion is that neither response is accurate. It is neither too lenient nor too severe. We maintain that it is generally good, comprehensive legislation representing a principled approach to youth justice in this country.

For years, Quebec has been extremely successful at keeping children out of detention. Children should not be detained. Quebec has been extremely successful with a program of alternative measures that works. It is properly funded, and it works. Quebec and British Columbia, as I understand it, have the lowest incarceration rates for young people in the country. The other provinces' rates are higher than the United States, higher than the United Kingdom, higher than any place we might look to and say, "Thank God we are not there."

La Section nationale de droit pénal est unique en son genre, puisque ses 1 200 membres à l'échelle du pays sont à la fois des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense, si bien que les observations que nous faisons aujourd'hui sont équilibrées.

L'Association s'est fixé parmi ses objectifs prioritaires l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est également dans cette optique que nous vous présentons notre exposé aujourd'hui.

Je vais demander à Mme Schurman d'indiquer les aspects plus précis du projet de loi que nous aimerions porter à votre attention aujourd'hui.

Mme Isabel Schurman, présidente sortante, Section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien: Un système de justice pour adolescents juste et efficace doit se composer de trois éléments essentiels: la loi, les systèmes mis en place et les ressources pour les financer et enfin, l'engagement des gens et l'intervention de la nature humaine. L'un de ces éléments peut ne pas réussir, mais il faudrait parvenir à une loi qui soit la plus juste et la plus souple possible, assurer l'affectation du plus grand nombre de ressources possible pour atteindre les objectifs de cette loi, ainsi que prévoir les spécialistes les plus hautement qualifiés à l'intérieur du système. Si nous disposons de tout ceci, les risques d'échec seront peut-être bien atténués.

Il y a eu malheureusement beaucoup de publicité autour de quelques très rares crimes violents perpétrés par des jeunes de notre pays et cette publicité malencontreuse nous a éloignés de la réalité. En effet, la réalité, c'est que la criminalité parmi les jeunes dans notre pays diminue. La réalité, comme l'a expliqué Mme Brosseau, c'est que le genre de crime est souvent relié aux biens. Lorsqu'un crime est perpétré contre une personne, c'est souvent par un jeune contre un autre.

L'Association du Barreau canadien, comme Mme Thomson l'a expliqué, représente 37 000 avocats à l'échelle du pays. Nous avons créé un comité d'avocats — de la Couronne et de la défense — provenant de tout le pays, y compris du Québec. Je suis moi-même originaire de Montréal. Notre comité a examiné les projets de loi qui ont précédé le projet de loi C-7, ainsi que ce dernier.

Dans certaines régions du pays, on dit que cette mesure législative est absurde et trop indulgente. D'après le Québec, cette mesure législative est absurde et trop sévère. Or, c'est la même mesure législative, la même loi. Nous en concluons qu'aucune de ces réponses n'est exacte. Cette mesure législative n'est ni trop indulgente ni trop sévère et nous maintenons qu'elle est en général bonne, complète et qu'elle représente une approche raisonnée en matière de justice pour les jeunes dans notre pays.

Depuis des années, le Québec a parfaitement bien réussi à ne pas emprisonner d'enfants. Les enfants ne devraient pas être détenus. Le Québec a extrêmement bien réussi grâce à un programme de mesures de rechange qui fonctionne et qui est financé comme il se doit. Le Québec et la Colombie-Britannique, si je comprends bien, affichent les taux d'incarcération les plus bas parmi les jeunes de notre pays. Les taux des autres provinces sont plus élevés que ceux des États-Unis, du Royaume-Uni, de tout autre pays dont nous n'envions certainement pas la situation.

A good proportion of this law favours the Quebec model without, we submit, taking anything away from Quebec's ability to keep doing exactly what they have been doing so successfully. That would be a shame, and that would be just plain wrong.

At the House of Commons committee, I had the honour of being asked to speak. At the time, the then bâtonnier, Denis Jacques accompanied by Ms Brosseau, were present. The view from Quebec, as I understood it, was that the legislation was not necessary, but if you had to do it, there were a few clauses with which they did not agree. The Canadian Bar Association also takes the position that there are a few clauses with which we do not agree. I will get to those as we go on.

The Quebec position seemed to be that it was not necessary because they were already doing it in Quebec. Fine, it is done in Quebec, but it is not being done in the rest of the country. In the rest of the country, people should be encouraged to keep our young people out of detention for things that do not merit detention.

This law, in our humble view, seems to support alternative measures and treats prison as a last resort — and so it should. Prison, detention or incarceration should be a last resort for our young people. We, after all, are the ones raising them. We, after all, are the ones responsible here. The bill supports an emphasis on rehabilitation. Many of our native communities in Canada say that it takes a village to raise a child. Many of our children are being raised without a village. This bill's emphasis on implication of families, implication of communities and implication of victims will perhaps give some of those children a village within which to grow up.

We do see problems, and I will not say otherwise. We have said it. It is in our brief.

We have always said that if the state wishes to transfer a young person either to an adult system or to an adult sentence in the new system – the distinction in this new system is that you are not transferred to an adult system but treated as an adult at the sentencing state — that burden should remain on the state. It should be up to the state that is prosecuting to say why this person does not deserve to be treated as a young person. That burden should not be the young person's shoulders.

The age should remain at the age of 16. We have repeatedly said that there is nothing wrong with the present Young Offenders Act scheme. Leave the burden on the Crown, and leave the age at 16, with the possibility, as in the present system, from 14 to 16.

We have also said that transfers – be they physically to another system or type of penalty — should be limited to a category of the most serious offences in the most exceptional circumstances. The present system allows for that.

Cette loi appuie en grande partie le modèle québécois sans — et nous l'affirmons — supprimer quoi que ce soit de la capacité du Québec de continuer à faire ce qu'il a toujours fait avec autant de succès. Il serait dommage et complètement faux de procéder autrement.

Au comité de la Chambre des communes, j'ai eu l'honneur de prendre la parole et, à ce moment-là, le bâtonnier de l'époque, Denis Jacques, accompagné par Mme Brosseau, était présent. Si j'ai bien compris, le Québec considérait que cette mesure législative n'était pas nécessaire, mais que s'il fallait l'adopter, il faudrait en modifier quelques articles. L'Association du Barreau canadien n'est également pas d'accord avec certains articles et je vais les passer en revue au fur et à mesure de mon exposé.

D'après le Québec, cette mesure législative n'était pas nécessaire, parce que le Québec fonctionnait déjà de cette façon. C'est très bien, cela se fait au Québec, mais pas dans le reste du pays où il faudrait encourager les gens à ne pas emprisonner des jeunes pour des actes qui ne méritent pas la détention.

À notre humble avis, cette loi semble appuyer des mesures de rechange et considère la prison comme un dernier recours — comme il se doit. La prison, la détention ou l'incarcération devraient être une solution de dernier recours pour nos jeunes. Après tout, c'est nous qui devons leur apprendre à grandir. Nous sommes après tout les personnes responsables. Le projet de loi met l'accent sur la réadaptation. Au dire de nombreuses collectivités autochtones au Canada, il faut tout un village pour élever un enfant. Beaucoup de nos enfants sont élevés sans village. L'accent mis par ce projet de loi sur la participation des familles, des collectivités et des victimes donnera peut-être à certains de ces enfants un village dans lequel ils pourront grandir.

Il faut bien le dire, nous entrevoyons des problèmes. C'est ce que nous affirmons dans notre mémoire.

Nous avons toujours dit que si l'État souhaite transférer un adolescent dans un système pour adultes ou lui faire purger une peine pour adultes dans le nouveau système, ce qui change dans ce nouveau système, c'est qu'il n'est pas transféré dans un système pour adultes, mais qu'il est traité comme un adulte à l'étape de la détermination de la peine — la charge de la preuve devrait toujours incomber à l'État. C'est à l'État qui poursuit de dire pourquoi cette personne ne mérite pas d'être traitée comme un adolescent. La charge de la preuve ne devrait pas incomber à l'adolescent.

L'âge requis devrait toujours être fixé à 16 ans. Nous avons dit à plusieurs reprises que le mécanisme actuel prévu par Loi sur les jeunes contrevenants ne posait aucun problème. La charge de la preuve doit incomber à la Couronne et l'âge requis doit toujours être fixé à 16 ans, avec la possibilité de l'abaisser à 14 ans pour prendre en compte les exceptions prévues dans le système actuel.

Nous avons également dit que les transferts, qu'ils soient vers un autre système ou un autre genre de peine, devraient se limiter à la catégorie des infractions les plus graves dans les circonstances les plus exceptionnelles. Le système actuel le permet.

We do not believe that the three-strikes-you-are-out is sound philosophically. We see it with adults in California. It is something similar here. We do not believe in it. We believe very much in the value of judicial discretion. In one offence, the judge may decide there is a major problem; but in ten offences the judge may say, "Look at all the circumstances. This child is not a criminal." We believe in the value of judicial discretion. It is key to our whole system. We believe parties should be able to apply to a judge to consider all of the circumstances.

After our last representations, the government did tighten its definition of "serious violent offence" for the three strikes situation, but it did not address the inherent arbitrariness of the whole three strikes principle.

We were vehement and adamant that the dangerous offender proceedings should never apply to young people. As the law is now drafted, they would apply to young people who receive an adult sentence, and we have reservations about this. Dangerous offender proceedings should be a last resort when there is nothing left to do, and it would be a shame to ever think of the last resort when we are speaking of people who are not even at the age of majority.

The Young Offenders Act has a scheme for publication questions, and if there is a question of danger, a person, a police officer or a Crown prosecutor can apply to a judge to ask that a name be given out. We believe the scheme as it exists is sufficient.

Further to our representations on the last draft, the government did change sections that dealt with the admissibility of statements of young people. We were happy to see the change. We were unhappy with the last version. The change now gives judicial discretion to render inadmissible statements of young people in cases of technical breaches. It is not as all-inclusive as the present law, and the present law was fair. We believe that perhaps it is not necessary in the circumstances.

We do believe that all governments should be putting resources into the interception, intervention and rehabilitation questions.

We are happy, as are my colleagues from the Barreau du Québec, that the age of majority was not lowered below 12. Children below 12 belong under the auspices of child welfare agencies.

We were happy to see the government amendment that allowed young people with minor violent offences, or perhaps a prior situation under the law, to still be admissible for alternative measures, because that is fair and flexible.

We are happy to see the government recognize a special provision concerning Aboriginal offenders, which we believe was

Nous ne croyons pas que la loi des trois fautes soit acceptable au plan philosophique. Cette loi est appliquée pour les adultes en Californie et c'est à peu près la même chose dans ce cas-ci. Nous n'y croyons pas. Nous sommes tout à fait en faveur du pouvoir discrétionnaire accordé au juge. Il est possible qu'un juge décide qu'une seule infraction représente un problème majeur, alors que dans le cas de dix infractions, le juge peut dire: «examinez toutes les circonstances, cet enfant n'est pas un criminel.» Nous sommes pour le pouvoir discrétionnaire accordé à un juge, car c'est la clé de tout notre système. Nous pensons que les parties devraient être en mesure de demander à un juge d'envisager toutes les circonstances.

Après notre dernier témoignage, le gouvernement a resserré sa définition de «infraction grave avec violence» dans le cas de trois fautes, mais il n'a pas réglé le caractère arbitraire intrinsèque de toute la loi des trois fautes.

Nous affirmons catégoriquement que les procédures réservées aux contrevenants dangereux ne devraient jamais s'appliquer aux adolescents. Selon le libellé actuel de la loi, elles s'appliqueraient aux adolescents qui feraient l'objet d'une peine pour adulte, et nous avons des réserves à ce sujet. Les procédures réservées aux contrevenants dangereux devraient être une mesure de dernier ressort, lorsqu'il n'y a plus rien d'autre à faire; il serait regrettable d'envisager une mesure de dernier ressort, lorsque nous parlons de personnes qui n'ont pas même atteint l'âge de la majorité.

La Loi sur les jeunes contrevenants prévoit un mécanisme pour les questions de publication et en cas de danger possible, une personne, un agent de police ou un procureur de la Couronne peut demander à un juge de publier un nom. Selon nous, ce mécanisme, tel qu'il existe, est suffisant.

Après notre témoignage sur la dernière ébauche, le gouvernement a modifié des articles relatifs à l'admissibilité des déclarations des adolescents. Nous avons été satisfaits de voir ce changement, mais nous n'avons pas été satisfaits de la dernière version. Le changement donne actuellement au juge le pouvoir discrétionnaire de déclarer irrecevables des déclarations d'adolescents dans des cas d'irrégularités techniques. Ce n'est pas aussi global que la loi actuelle et la loi actuelle est juste. Nous croyons que ce n'est peut-être pas nécessaire dans les circonstances.

Nous croyons que tous les gouvernements devraient affecter des ressources pour régler les questions d'interception, d'intervention et de réadaptation.

Nous sommes heureux de voir, comme mes collègues du Barreau du Québec, que l'âge de la majorité n'a pas été abaissé au-dessous de 12 ans. Les enfants de moins de 12 ans relèvent de la compétence des agences de protection de l'enfance.

Nous sommes satisfaits du changement apporté par le gouvernement qui permet aux adolescents accusés d'infractions mineures avec violence, ou qui ont peut-être déjà eu maille à partir avec la justice, d'être toujours admissibles à des mesures de rechange, car c'est juste et flexible.

Nous sommes heureux de voir que le gouvernement accepte une disposition particulière pour les contrevenants autochtones, ce

fair and in line with the Supreme Court of Canada decision in the case of *Gladue*.

With respect to the mandatory supervision sections and follow up after sentencing, we do not share the fear of our colleagues from the Barreau du Québec that children coming from detention centres will be turned into children on parole as if they were adults. If these organizations are set up properly, the mandatory supervision may just be the help and support that the young person may need to find his or her way forward. We would reject any kind of blanket presumption that this type of supervision would be precisely what we see in adult cases.

Our fear about the one-third/two-thirds formula was that sentencing might go up in certain parts of the country because judges might feel if somebody is going to go out after two-thirds, perhaps they should raise something. We think that would be a shame because the reintegration into society is part of any sentence. It is not as restrictive as being detained, but it is part of any sentence. We hope that judges do not respond by raising sentences generally.

There may be refinements over time; there may be amendments or changes that ultimately need to be made. However, if we are saying that we should reject a comprehensive, principled approach to criminal justice for youth in this country, we do not believe that it is the case.

We do not believe this is a step backward. We believe it is several steps forward, not the least of which is the emphasis on alternative measures in those parts of Canada where they are not only being underused, they are not being used.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: I am truly impressed by the caliber of the witnesses' presentations, given the complexity of this bill. I have one or two preliminary questions for you, as I am certain my colleagues will also want to jump into the fray. In Quebec, a case can be transferred to the Court of Appeal. How does the Barreau feel about that? Do you favour this course of action?

Mr. Gervais: For the time being, the Barreau has no intention of reviewing this matter, unless of course specifically requested to do so. The Barreau's policy has always been to make representations, just as it is doing today. Engaging in debates of a more political nature is not necessarily the Barreau's role. It makes representations when and where it feels the need to do so. The Barreau has not been asked, and has no intention, of intervening.

Senator Beaudoin: The Quebec system is different. I have taken note of what you like, and do not like. Do you think the bill can be amended, or is it a hopeless cause? Are your objections to the philosophy behind Bill C-7 such that you believe it cannot work, even if amended?

qui, à notre avis est juste et cadre avec l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Gladue*.

Pour ce qui est des articles relatifs à la liberté surveillée et le suivi après la détermination de la peine, nous ne partageons pas avec nos collègues du Barreau du Québec la crainte que les enfants venant de centres de détention soient mis en liberté conditionnelle, comme s'ils étaient adultes. Si ces organes sont bien établis, la liberté surveillée pourrait être justement l'aide et le soutien dont a peut-être besoin ce jeune pour trouver sa voie. Nous rejetons toute hypothèse générale voulant que ce genre de surveillance soit justement ce qui se pratique dans le cas des adultes.

Nos craintes au sujet de la formule d'un tiers/deux tiers étaient que les juges ne prononcent une sentence plus longue dans certaines régions du pays, pour compenser peut-être le fait que la personne sera libérée après avoir purgé les deux tiers de sa peine. Ce serait dommage parce que la réinsertion sociale fait partie de toute sentence. Cette liberté surveillée n'est pas aussi restrictive que la détention, mais elle fait partie de la sentence. Nous espérons que les juges ne réagiront pas en rallongeant la durée des sentences.

Il se peut qu'il faille apporter de légers remaniements au fil des ans, qu'il faille modifier ou changer les dispositions. Toutefois, nous ne croyons pas qu'il faut rejeter une approche complète et fondée sur des principes à la justice pénale pour les jeunes du pays.

Nous ne croyons pas non plus qu'il s'agit d'un retour en arrière. Au contraire, nous estimons que la loi nous fait faire plusieurs pas en avant, dont l'insistance sur les mesures de rechange dans les régions du Canada où elles sont non seulement sous-utilisées, mais inutilisées, n'est pas le moindre.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Je suis vraiment impressionné par la teneur des communications des témoins parce que c'est un projet de loi très difficile. J'ai tout de même une ou deux questions préliminaires à vous poser, car je suis sûr que mes collègues vont entrer dans le vif du sujet par la suite. Il y a au Québec un renvoi à la Cour d'appel. Quelle est la réaction du Barreau là-dessus? Est-ce que vous intervenez? Est-ce que vous partagez cet avis?

M. Gervais: Le Barreau n'a pas l'intention pour l'instant d'étudier la question à moins qu'on nous le demande. La politique du Barreau a toujours été de faire des représentations comme celle d'aujourd'hui. Ce n'est pas nécessairement le rôle du Barreau de tenir des débats plus politisés. Le Barreau fait ses représentations là où il croit devoir les faire. On ne l'a pas demandé au Barreau et il n'a pas l'intention d'intervenir.

Le sénateur Beaudoin: Le système québécois est différent. J'ai pris note de tout ce que vous aimez et surtout de ce que vous n'aimez pas. Considérez-vous que le projet de loi peut être amendé ou si c'est peine perdue? Vous situez-vous trop loin de la philosophie du projet de loi C-7 pour qu'il puisse fonctionner même avec des amendements?

Ms Brosseau: The Barreau has proposed a number of legislative amendments to the former Bill C-3. Bill C-7 contains some of the suggested changes and some of our concerns have been addressed. We state as much in our revised submission to the committee.

Moreover, if the Barreau said it was satisfied overall, that would mean all of the changes requested were made. I doubt that that will in fact happen by the end of the fiscal year. Furthermore, in order for the Barreau to claim complete satisfaction, the whole issue of criminal records for young persons will need to be revisited. Unfortunately, no mention of this matter is made in Bill C-7, despite our requests. As for the transfer process, the Barreau prefers the provisions in Bill C-7 to those in the existing Young Offenders Act. However, the Barreau has never supported the idea of youths under 18 years of age being treated by the justice system as adults. This is unsatisfactory to us.

Senator Beaudoin: In your presentation, you voice your clear disapproval of a number of provisions. If several significant amendments were made, could this bill be acceptable to you? Or is it merely an exercise in futility? Are the two systems so different as to be irreconcilable? Will the Barreau endorse this proposed legislation if major amendments are passed?

Mr. Gervais: That would depend on the extent of the amendments. Obviously, the Barreau is pleased with the progress made and the differences between bills C-3 and C-7. However, there are still a number of provisions with which we disagree.

It would all depend on the scope of the amendments. Yours is a hypothetical question. We might well be satisfied with Bill C-7, but what kind of major amendments are you referring to? That will most likely be your next question.

It is not a black or white issue. We have made representations about a number of things that are important to us. If we were satisfied that the amendments addressed these concerns, then I suppose we could live with the bill.

[*English*]

Senator Beaudoin: Now, for the Canadian Bar, you say that it is an improvement. I ask you the same question. You have some reservations about the bill. I understand from what you have said that they may be cured. Those areas may be amended and the bill would be acceptable.

Ms Schurman: That is our feeling, yes.

Senator Beaudoin: That is the feeling of the Canadian Bar Association?

Ms Schurman: Yes.

Senator Beaudoin: You consider that as a federal law. It is a federal system, also, but is it a federal system that may be reconciled with the Quebec system?

Mme Brosseau: Lors du premier exercice sur le projet de loi C-3, le Barreau avait proposé plusieurs amendements législatifs. Le projet de loi C-7 reproduit plusieurs amendements que le Barreau suggérait, lesquels atténuaient certaines réticences qu'il avait. C'est mentionné dans le mémoire révisé qu'on vous a transmis.

Par ailleurs, si le Barreau se déclarait satisfait, cela voudrait dire que toutes les modifications demandées ont été accordées. Je doute fort qu'on puisse arriver à ce résultat complet d'ici la fin de l'exercice. Par ailleurs, pour être pleinement satisfaisant, toute la question du dossier judiciaire des jeunes devrait être revue. Malheureusement, cet aspect n'est pas soulevé dans le projet de loi C-7. Cette réclamation avait été faite. Quant au processus de renvoi et à la mécanique, le Barreau préfère le projet de loi C-7 à la Loi actuelle sur les jeunes contrevenants. Cependant, le Barreau n'a jamais été d'accord pour que les jeunes de moins de 18 ans soient susceptibles d'être jugés comme des adultes. Cela n'est pas satisfaisant sur ce plan.

Le sénateur Beaudoin: Votre exposé exprime clairement votre désaccord profond sur certains points. Ce projet de loi adopté avec quelques amendements fort importants pourrait-il vous être acceptable? Est-ce peine perdue? S'agit-il de deux systèmes si différents qu'ils sont irréconciliables? Le Barreau peut-il s'adapter à cette loi si des amendements profonds et importants sont apportés?

M. Gervais: Tout dépendra du degré d'amendement. Évidemment, je crois qu'on le Barreau du Québec a démontré qu'il était satisfait de ce qui avait été fait entre les projets de loi C-3 et C-7. Il y a des points sur lesquels on n'est pas d'accord.

Tout dépend de l'étendue des amendements et je pense que votre question peut être hypothétique dans ce sens. On pourrait être satisfaits du projet de loi C-7, mais quels seront les amendements importants? Ce sera probablement votre prochaine question.

Il ne s'agit pas de dire qu'on prend tout et on jette tout. Il y a quand même des choses importantes pour nous, sur lesquelles on vient faire des représentations. Si les amendements touchent les points sur lesquels on est satisfaits, je crois qu'on pourrait «vivre avec».

[*Traduction*]

Le sénateur Beaudoin: Vous dites qu'elle représente une amélioration pour le Barreau canadien. Je vous pose la même question. Vous avez des réserves au sujet du projet de loi. Je crois savoir, d'après ce que vous avez dit, qu'il y aurait peut-être moyen d'y répondre. On pourrait modifier les dispositions qui vous déplaisent, et le projet de loi serait alors acceptable.

Mme Schurman: C'est ce que nous croyons, effectivement.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que pense l'Association du Barreau canadien?

Mme Schurman: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous examinez la question dans l'optique d'une loi fédérale. Il s'agit d'un régime fédéral également, mais est-ce un régime fédéral qui pourrait être concilié avec celui du Québec?

Ms Schurman: We believe so.

[*Translation*]

In our opinion, there is nothing in the bill to prevent Quebec from doing exactly what it is doing right now. On the contrary, I think it will encourage other provinces to follow Quebec's lead.

However, it is incumbent upon the provinces and the federal government to ensure that sufficient funds are available to develop alternative systems.

Quebec has benefitted from this kind of funding and the results have been very positive. The legislation will encourage other provinces to follow Quebec's lead. However, funding must be made available to them.

[*English*]

Senator Beaudoin: I wonder if I may ask the same question of the Barreau du Québec.

[*Translation*]

You seem to be saying that if a particular amendment is brought in, you might be able to live with the system. Obviously, many amendments would be needed. Still, it leads me to wonder this: if the requested amendments were made, would you be able to live with the bill, or it that not possible given the differences in approaches to the justice system?

Mr. Gervais: That is the very crux of the matter. If your important amendments changed the approach taken to the whole question, then it would be easy to answer that question. If they did not, that perhaps we could not live with the bill.

Senator Beaudoin: That answers my question.

Mr. Gervais: It all depends on how far these amendments go.

[*English*]

Senator Andreychuk: I thank both groups for coming and sharing their perspectives. It is very helpful.

I understand and support the Quebec model because it appears to be working to the benefit of young people and the communities.

One of you started your presentation by saying that when you came together as lawyers, some were saying that the act was not tough enough and did not have the teeth to protect society. Others were saying it was too tough and should have more rehabilitation; you had this great disparity across the country. Yet you have given a brief here saying that "the bill is fine, but for..."

How did you come to that, if the disparity was so great? How did you come to your conclusions?

Ms Schurman: What I was saying was that the initial group came from areas of the country where these were the predominant feelings. The group — present company excluded — was made

Mme Schurman: Nous le croyons.

[*Français*]

Nous pensons que rien dans cette loi ne va empêcher le Québec de faire ce qu'il fait présentement. Au contraire, cela encouragera les autres provinces à faire de même.

Par contre, il revient aux provinces et au gouvernement fédéral la responsabilité de s'assurer qu'il y ait suffisamment de fonds nécessaires au développement de systèmes de mesures de rechange.

Le Québec a bénéficié de ces fonds et les résultats ont été excessivement positifs. Dans le cas des autres provinces, la loi fera en sorte qu'elles soient encouragées à faire ce que le Québec fait présentement, mais il faut que les ressources financières y soient.

[*Traduction*]

Le sénateur Beaudoin: Je me demande si je puis poser la même question aux représentants du Barreau du Québec.

[*Français*]

Vous semblez dire qu'avec tel ou tel amendement, vous pourriez vivre avec ce système. Évidemment, cela supposerait sans doute beaucoup d'amendements, mais je pose la question. Si on y arrivait, pouvez vivre avec le projet de loi ou si c'est une fin de non-recevoir due à une mentalité trop différente?

M. Gervais: Vous attaquez le coeur même de la question. Si vos amendements majeurs touchent à la mentalité, il est facile de répondre à la question. Si les amendements majeurs auxquels vous faites allusion ne touchent pas à la mentalité, peut-être qu'on ne pourra pas «vivre avec».

Le sénateur Beaudoin: Cela répond à ma question.

M. Gervais: Cela dépend jusqu'où on peut aller dans les amendements.

[*Traduction*]

Le sénateur Andreychuk: Je remercie les deux groupes d'être venus et de nous avoir exposé leurs vues. Cela nous est très utile.

Je connais et j'appuie le modèle québécois parce qu'il semble coïncider avec les intérêts des jeunes et des collectivités.

L'un d'entre vous a commencé son exposé en déclarant que, lorsque vous vous êtes réunis en tant qu'avocats, certains affirmaient que la loi n'était pas suffisamment musclée et qu'elle ne protégeait pas vraiment la société. D'autres affirmaient au contraire qu'elle était trop sévère et qu'il faudrait y insister davantage sur la réhabilitation; les opinions étaient très partagées d'un bout à l'autre du pays. Pourtant, vous nous avez remis ici un mémoire qui affirme que le projet de loi est bien, à l'exception de...

Comment en êtes-vous venus à cette conclusion, si les divergences étaient si grandes?

Mme Schurman: Ce que je disais, c'est que les membres du groupe initial venaient de coins du pays où c'était le sentiment général. Le groupe — en excluant ceux qui sont ici — était

up of an exceptional group of jurists who are very wise in their approach and had the patience to go section by section and look at the reality. They would bring in the views from their area of the country, as I did, but also be open to the others, saying, "These are the views in our area, but look at this section and that section."

When we sat down after many meetings looking at it and working through it, we realized that there were not many things in the law that were very close to what was working in Quebec There were other things that were perceived as lenient in other provinces that might in fact benefit other provinces, such as those alternative measures programs, and that what was referred to as being so severe may be open to interpretation.

Of course, as you know, we have those several points on which we were not able to say we agree with the legislation. On the rest, we were all able, after a lot of work together, to sit down and ask, "What will be the best for the youth of our country? What is best approach to avoid youth crime in Canada and help those who suffer from problems?"

Each person, perhaps, did not hold the views of their area of the country but they brought them into the discussion. Some held them; some did not; but they brought them into the discussion. What amazed us was that this single piece of legislation could have stimulated such diametrically opposed objections. We would sit in those meeting rooms and just be baffled.

We decided to take a section-by-section approach to the law and ask, "What is good for our youth and what is not? Is this so wrong on one side or the other?" We concluded it is not. It may need refinements, but it is a piece of legislation that is meant to deal with an awful lot at once, in areas of the country with different priorities. However, it deals with it in a comprehensive and principled way.

Senator Andreychuk: You commented that there is an awful lot in this legislation.

Ms Schurman: Yes.

Senator Andreychuk: Am I correct that it is predicated on resources to make it work?

Ms Schurman: As far as the alternative measures programs and certain other sections go, certainly. That is a fair statement.

Senator Andreychuk: Are saying that Quebec is the one that released resources to alternative measures under the existing act? You have made the point that others have not. What leads you to believe that, under this act, those resources will be in place, other than in Quebec?

Ms Schurman: I can see situations arising, for example, where, if the law has as a principle that detention is to be a last resort, and in a particular province a young person is sentenced to detention because there is no alternative, as counsel, I would be perfectly as

composé d'un nombre exceptionnel de juristes qui ont une approche très sage et qui ont eu la patience d'étudier le projet de loi article par article et d'observer la réalité. Ils faisaient valoir les opinions dominantes dans leur coin de pays, comme je l'ai fait moi-même, mais ils demeuraient également ouverts aux autres et disaient: «Voilà ce qu'on en pense chez nous, mais voyez cet article et cet autre article».

Quand nous nous sommes assis à la table après de nombreuses réunions pour examiner le projet de loi et le dépouiller, nous nous sommes rendu compte qu'il n'avait pas beaucoup de points en commun avec le modèle si efficace du Québec. Nous avons constaté également que d'autres mesures prises dans d'autres provinces et considérées comme étant moins rigides pouvaient en fait profiter à d'autres provinces, comme ces programmes de mesures de rechange, et que ce que l'on qualifiait de si sévère était peut-être sujet à interprétation.

Bien sûr, comme vous le savez, il y a plusieurs points au sujet desquels nous avons pu nous entendre. Pour le reste, nous avons tous réussi, après beaucoup de travail concerté, à nous demander quelle solution serait la meilleure pour les jeunes Canadiens. Quelle est la meilleure approche pour éviter la criminalité chez les jeunes au Canada et pour aider ceux qui ont des problèmes?

Chaque personne n'épousait peut-être pas les opinions régnant dans son coin de pays, mais elle les a fait connaître. Certaines personnes les ont défendues, d'autres pas. Cependant, elles en ont parlé. Ce qui nous a étonnés, c'est que ce texte législatif ait pu, à lui seul, donner lieu à des opinions si diamétralement opposées. C'était tout à fait déroutant.

Nous avons décidé d'aborder la loi un article à la fois et de poser la question: «Qu'est-ce qui est bon pour nos jeunes et qu'est-ce qui ne l'est pas? Le projet de loi est-il si mauvais?» Nous avons conclu que ce n'était pas le cas. Le projet de loi a peut-être besoin de peaufinement, mais c'est un texte législatif qui cherche à régler bien des points à la fois, dans des régions du pays aux priorités variées. Toutefois, il traite de la question d'une manière complète et s'appuie sur de solides principes.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez fait remarquer que le projet de loi à l'étude traite de beaucoup de choses.

Mme Schurman: Oui.

Le sénateur Andreychuk: Ai-je raison de croire qu'il faut des ressources pour en assurer l'efficacité?

Mme Schurman: Dans la mesure où les programmes de mesures de rechange et certains autres articles sont visés, assurément. C'est une juste évaluation.

Le sénateur Andreychuk: Êtes-vous en train de dire que le Québec est la province qui a débloqué des ressources pour les mesures de rechange sous le régime actuel de la loi? Vous avez fait valoir un point dont les autres n'ont pas parlé. Qu'est-ce qui vous porte à croire que, sous le régime proposé, ces ressources seront affectées, ailleurs qu'au Québec?

Mme Schurman: J'entrevois des situations où, par exemple dans une région où la loi a pour principe que la détention est un dernier recours, mais où le jeune est condamné à la détention parce qu'il n'existe pas de mesures de rechange, en tant

ease to challenge that before the courts. I would ask the courts to solve the problem as far as the resources go, so that we would not be strictly in the will of any particular federal or provincial government. We would be in a situation where the law gives us the tools to go forward and say, "Please, tell the government to do what they have to do in order for our young people not to be sent automatically to jail."

Senator Andreychuk: Under the Young Offenders Act, as I understand it and have applied it, incarceration was supposed to be a last resort also.

Ms Schurman: Yes, but the way this scheme is put in this new law, it is so much more detailed and better developed in terms of what steps must be taken before you even get into a courtroom. Even in the number of articles in the law, it is so much more detailed than what exists now. It is so much more so that I think it would be a more powerful tool to be able to go to a court and say, "Step one was not taken; step two was not taken; step three was not taken, because they do not do it in this province; there is no money for it." Perhaps the courts could order that the problem be resolved that way.

Senator Andreychuk: Does it concern you that it will pit the justice system against the provincial will in having to go to courts, if they already have not provided those resources?

Ms Schurman: I do not know if we are pitting them against each other or forcing them to work together.

Yes, we see that. Of course, it is a concern. We do it in various areas. However, part of the role of the courts in protecting constitutional values in this country is to respond to those situations where the state may not be doing what it should be doing to carry out the intent of the legislator. There is always that sort of risk. If you flip it, it is also a positive thing that we have not just our executive branch but also our courts to say that we have a power of surveillance and we are looking at this and it does not seem fair. I see that as a reassurance, not as a stimulus to argument.

Senator Andreychuk: We are really talking about social services, which are provincial resources under provincial responsibility that go into alternative measures. You are saying they were not done directly by the province exercising its legitimate jurisdiction, so we will now formalize it in the court process so that the courts will mandate the provinces to do what you believe they should have been doing under their provincial jurisdictions.

Ms Schurman: If you get there. We may also have a number of provinces that say, "This makes sense. We see what is being done, and we see the philosophy behind this law." We cannot presume that provinces will not come around and say, "We have a problem here, and perhaps we can solve it the way Quebec did. Maybe we can learn from this and use it." One can hope that we will not get to that point.

qu'avocate, je me sentirais parfaitement à l'aise de contester cette sentence devant les tribunaux. Je demanderais aux tribunaux de régler le problème en ce qui a trait aux ressources, de sorte que nous ne dépendions pas strictement du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial en particulier. La loi nous fournirait les outils nous permettant d'aller de l'avant, et nous pourrions dire: «Dites au gouvernement de faire ce qu'il faut pour éviter que nos jeunes soient incarcérés d'office».

Le sénateur Andreychuk: Aux termes de la Loi sur les jeunes contrevenants, telle que je la comprends et que je l'ai appliquée, l'incarcération était aussi censée être un dernier recours.

Mme Schurman: Oui, mais la façon dont le régime est décrit dans cette nouvelle loi, il est beaucoup plus précis et mieux élaboré en termes des mesures à prendre avant même de se présenter devant un juge. Même le nombre d'articles dans la loi est beaucoup plus grand. Il est si détaillé que j'estime qu'il sera un outil beaucoup plus puissant. On pourrait aller devant le juge et dire: «La première étape n'a pas été respectée, ni la deuxième, ni la troisième, parce que cela ne se fait pas dans cette province; il n'y a pas d'argent pour le faire». Les tribunaux pourraient peut-être ordonner que le problème soit réglé.

Le sénateur Andreychuk: Ne craignez-vous pas que la nouvelle loi oppose le système judiciaire à la volonté provinciale en insistant sur la traduction du jeune devant les tribunaux, si la province n'a pas déjà débloqué ces ressources?

Mme Schurman: J'ignore si nous les opposons l'un à l'autre ou si nous les forçons à travailler ensemble.

Nous voyons effectivement des sources de problèmes. Bien sûr que c'est une préoccupation. Nous en voyons dans divers domaines. Toutefois, le tribunal a pour rôle, en partie, en vue de protéger les valeurs constitutionnelles du pays de réagir à ces situations où l'État ne fait peut-être pas ce qu'il doit faire pour respecter l'esprit de la loi. Ce genre de risque existe toujours. Par contre, il est aussi avantageux que le pouvoir exécutif ne soit pas le seul à décider, que nos tribunaux puissent aussi exercer un pouvoir de surveillance et décider, dans ce cas-ci, qu'il y a un manque de justice. Je vois cela comme un fait rassurant, plutôt qu'un incitatif à la discussion.

Le sénateur Andreychuk: Il est question en réalité de services sociaux, des ressources provinciales de compétence provinciale consacrées à des mesures de rechange. Vous dites que tous ces services sociaux ne sont pas fournis directement par la province qui exerce sa compétence légitime. Nous allons donc maintenant rendre cela officiel dans le processus judiciaire, pour que les tribunaux demandent aux provinces de faire ce que selon vous elles devraient déjà faire en vertu de leur compétence.

Mme Schurman: Si vous vous rendez là. Il se peut aussi que plusieurs provinces disent: «C'est logique. Nous voyons ce qui se fait et nous comprenons le principe qui sous-tend la loi». On ne peut pas supposer que les provinces ne changeront pas d'idée et ne diront pas: «Nous avons un problème et nous pouvons peut-être le résoudre en adoptant la méthode québécoise. Nous pouvons peut-être apprendre du modèle québécois et nous en inspirer». Il est à espérer qu'on n'en arrivera pas là.

Senator Andreychuk: Perhaps I can pose my last question and the witnesses can reply in writing. My concern for the Canadian Bar Association is that we work best when we give the professionals the discretionary power to look at each individual child. The difference between the Young Offenders Act and the present Bill C-7 is that it seems to fetter the discretion of the judiciary and the entire judicial system, mandating how they will exercise that discretion in great detail. Is this not defeating and undermining the fine professionals who dedicate their lives 24 hours a day, seven days a week, to working for the young people in our communities?

Ms Schurman: If that is what it does, then that is the result, but we too support judicial discretion and the ability to look at each child individually.

Senator Cools: I thank the witnesses for what I think has been very good, serious testimony. It is obviously well prepared and well considered. My question is slight in the scheme of things.

I was struck when the witnesses basically said that persons under 18 should not be treated as adults. In other words, the witnesses are strongly upholding the fact that children are children and should be dealt with as children. As the witnesses were making these statements, it occurred to me that the law of divorce, on the other hand, says the opposite. The law of divorce, for example, says that persons over 18 are not adults, but children, and for the purpose of one ex-spouse paying child support to the other ex-spouse, I think they even have the expression "adult children."

Senator Beaudoin: Is that in the act?

Senator Cools: We cannot go there. It is very complicated. However, the age for child support was extended from 16 to 18 recently. It used to be 16. Adult children are over the age of 18, past the age of majority.

The Chairman: That is, I believe, for the purposes of supporting adult children who are still in school.

Senator Cools: Or, for whatever reason.

The Chairman: I will point out that this aside from this bill.

Senator Cools: It is not aside, because how can the same law of the land in respect of children and adults have such opposite and conflicting views? I wonder why one set of law goes in one direction and the other set, applied to young people who find themselves in trouble before the law, takes another direction. Since you have given a lot of thought to the philosophical underpinnings, do you have any views on the obviously opposite movements in the law?

Mr. Gervais: When we talk about children under the Divorce Act, we are talking about financial dependency. A child over 18 but who is in school or has physical problems or other problems

Le sénateur Andreychuk: Je peux peut-être poser ma dernière question à laquelle les témoins pourront répondre par écrit. Ma préoccupation relativement à l'Association du Barreau canadien, c'est que nous faisons notre meilleur travail quand nous conférons aux professionnels le pouvoir discrétionnaire d'examiner le cas de chaque enfant. La différence entre la Loi sur les jeunes contrevenants et l'actuel projet de loi C-7, c'est que ce dernier semble entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la magistrature et de tout l'appareil judiciaire, précisant comment il exercera ce pouvoir. Cela ne mine-t-il pas le travail fait par nos bons professionnels qui se consacrent 24 heures par jour, sept jours par semaine, à travailler auprès des jeunes dans nos collectivités?

Mme Schurman: Si c'est le résultat, soit, mais nous sommes aussi d'accord avec le pouvoir discrétionnaire judiciaire et la capacité d'examiner le cas de chaque enfant individuellement.

Le sénateur Cools: Je remercie les témoins de nous avoir fait un exposé aussi sérieux et d'une aussi bonne qualité. De toute évidence, il a été bien préparé et mûrement réfléchi. Ma question pèse peu dans l'ordre des choses.

J'ai été étonnée d'entendre les témoins dire essentiellement que les jeunes de moins de 18 ans ne devraient pas être traités comme des adultes. En d'autres mots, les témoins confirment le fait que les enfants sont des enfants et qu'il faudrait les traiter comme tels. Pendant que les témoins faisaient ces déclarations, je me suis dit que les lois sur le divorce, par contre, voient les choses autrement. Ainsi, d'après le droit du divorce, la personne de plus de 18 ans n'est pas un adulte, mais un enfant et, aux fins de l'aliment versé à l'ex-conjoint pour un enfant, je crois même qu'on utilise l'expression «enfant adulte».

Le sénateur Beaudoin: Cette expression se trouve-t-elle dans la loi?

Le sénateur Cools: C'est une question très compliquée. Toutefois, l'expression utilisée est «enfant adulte», et l'âge a été porté de 16 à 18 ans. Auparavant, il était de 16 ans. Les enfant adultes doivent avoir plus de 18 ans, plus que l'âge de la majorité.

La présidente: C'est l'expression utilisée, je crois, aux fins de l'aliment dû à un enfant adulte qui fréquente encore un établissement d'enseignement.

Le sénateur Cools: Quelle que soit la raison.

La présidente: Je fais remarquer que cela est sans rapport avec le projet de loi à l'étude.

Le sénateur Cools: Si, cela a un rapport. Comment les mêmes lois du pays relatives aux enfants et aux adultes peuvent-elles avoir des optiques aussi opposées et conflictuelles? Je me demande pourquoi une série de lois va dans un sens et l'autre série, celle qui s'applique aux jeunes qui ont des démêlés avec la justice, dans un autre. Puisque vous avez beaucoup réfléchi aux principes sur lesquels s'appuient les lois, avez-vous des commentaires à faire au sujet de ces courants tout à fait opposés?

M. Gervais: Quand il est question d'enfants aux termes de la Loi sur la divorce, il est question de dépendance financière. Un enfant de plus de 18 ans qui fait des études ou qui a un handicap

so that he cannot be financially independent will then be considered under presumption a child.

In the act under consideration this morning, we are talking about a personal responsibility. The law says that when you are applying your own personal responsibility, you must be considered as a child under 18, and over 18, as an adult. We are not talking about the same kind of focus.

Ms Schurman: I cannot even pretend to have any knowledge of current family law at all. It would be fair to say that you will often find situations in Canadian law where, for the purposes and goals of one piece of legislation, a particular definition may be adopted where you may have something else somewhat different or strikingly different according to the purposes or goals. It does not necessarily mean there is an inherent conflict. It may mean you are trying to help and protect a certain group in one area or another.

Senator Joyal: You called for the elimination of clauses 145(5) and (6) of the bill. Madam Chairman, you testified before the House of Commons on February 29 on that very recommendation, and I quote your comments at that time:

[*Translation*]

You state the following:

> We believe it would be constitutionally invalid to create a paragraph that would say that all of these protections in subclauses (1) to (4) are necessary when dealing with statements taken from children, and to then allow the judge to refuse in fact to admit the statement into evidence if the judge decides it does not bring the administration of justice into disrepute.

You go on to say this:

> The Supreme Court of Canada has consistently said that conscriptive evidence obtained in a manner that violates the charter would bring the administration of justice into disrepute. We believe that there is a serious chance these sections would not pass scrutiny under the Constitution.

Could you elaborate a little further on this matter?

Ms Schurman: When I made those statements, these provisions had not yet been amended. However, I must first tell you that the Canadian Bar Association has not yet taken a stand on the transfer issue. When I testified before the House committee, the amendments had yet to be introduced. The wording of the clauses was much broader in terms of the latitude awarded a judge. Evidence could be ruled admissible despite what could be perceived as a major violation of the young person's rights. We objected because this was counter to existing case law. The appropriate amendments were made.

As a result, these clauses pose far less of a problem for us. As amended, the provision now states that a judge may admit a statement into evidence when there has been a technical irregularity. The word "technical" has not yet been defined, as I

physique ou autre qui l'empêche d'être financièrement indépendant sera réputé être un enfant.

Dans la loi à l'étude ce matin, il est question d'une responsabilité personnelle. La loi dit que, lorsque vous assumez votre responsabilité personnelle, il faut vous considérer comme un enfant si vous avez moins de 18 ans, mais comme un adulte si vous avez plus de 18 ans. Il n'est pas question de la même chose.

Mme Schurman: Je ne vais même pas prétendre connaître le droit actuel de la famille. Il serait par contre juste de dire qu'on relèvera souvent des situations, dans le droit canadien, où, aux fins d'une loi en particulier, une définition précise est adoptée et qu'elle diffère quelque peu ou beaucoup des autres lois. Cela ne signifie pas forcément qu'il y a un conflit intrinsèque. Au contraire, cela signifie peut-être qu'on tente d'aider et de protéger un certain groupe dans un domaine ou un autre.

Le sénateur Joyal: Vous avez demandé que soient retranchés les paragraphes 145(5) et (6) du projet de loi. Le 29 février, vous avez témoigné devant la Chambre des communes au sujet de cette recommandation même, et je cite ce que vous avez dit à ce moment-là:

[*Français*]

Vous déclarez:

> Nous sommes d'avis qu'il serait inconstitutionnel de créer un paragraphe énonçant que toutes les mesures de protection prévues au paragraphe 1 à 4 doivent être respectées en ce qui touche les déclarations faites par les adolescents, et ensuite permettre qu'un juge refuse d'admettre en preuve une déclaration faite par un adolescent s'il est convaincu que cela n'aura pas pour effet de déconsidérer l'administration de la justice.

Vous dites aussi:

> La Cour suprême du Canada a statué à plusieurs reprises que la preuve obtenue en mobilisant l'accusé contre lui-même d'une manière qui va à l'encontre de la Charte aurait justement cet effet. Nous pensons que les risques seront grand que ces paragraphes que nous trouvons fondamentalement injustes soient jugés inconstitutionnels.

Pourriez-vous élaborer un peu plus à ce sujet?

Mme Schurman: À l'époque, lorsque j'ai fait ces représentations, ces articles n'étaient pas encore amendés. Je dois toutefois vous dire au préalable que le Barreau canadien n'a pas encore pris position en ce qui concerne le renvoi. Lorsque je me suis présentée devant le comité de la Chambre des communes, les amendements n'y étaient pas. Les articles étaient beaucoup plus larges par rapport à la latitude accordée à un juge. On permettait de déclarer admissible une preuve malgré une violation qu'on qualifiera de majeure des droits de la personne du jeune. On s'est objecté parce qu'effectivement cela allait à l'encontre de la jurisprudence en cette matière. Cela est maintenant amendé.

L'amendement réduit de beaucoup le problème avec ces paragraphes. L'amendement dit maintenant qu'un juge peut admettre une déclaration si la violation est technique. Le terme «technique» n'est pas encore défini. J'y ai fait allusion tout à

mentioned earlier. We are still somewhat uncomfortable with this because this provision does not offer the same safeguards as section 56 of the Young Offenders Act. I cannot make as forceful a statement as I did before the House committee because these two provisions are very different now than they were at that time.

Senator Joyal: Could this provision still be challenged under the Charter, despite the amendment? The revised subparagraph (6) mentions a "technical irregularity", specifically:

> When there has been a technical irregularity in complying with paragraphs (2)(b) to (d), [...] may admit into evidence a statement referred to in subsection (2) [...]

Ms Schurman: The Canadian Bar Association has not taken a stand on the transfer issue, but this will become a question of fact, rather than a constitutionality issue. That is only my personal opinion, of course.

Senator Joyal: I am having some difficulty reconciling your statement with the Barreau du Québec's submission. The Barreau maintains that up until now, Quebec has taken into account the young person's overall situation in its approach to dealing with a case, in keeping with the spirit of the Young Offenders Act.

In other words, not only does it take into account the offence committed (for instance, auto theft) but also the circumstances surrounding the commission of the offence (for example, the youth's personal and family situation) before deciding on the appropriate course of action.

Now you are telling us that the bill takes a fundamentally different approach by focusing on the nature of the offence. You are telling us that the Quebec model has worked well and should be exported, if I may use the expression, to other provinces in Canada, albeit with some changes. That is what I do not understand. I fail to understand how you can go from guaranteeing that the bill's stated objective will in fact be achieved in other provinces when the premise on which the Quebec model is predicated is being changed. Budgets can be either increased or cut. Provinces can decide unilaterally, just as Mr. Klein has done, to close certain facilities. According to the *Red Deer Advocate*, Mr. Klein is planning to shut down four youth work camps.

[*English*]

In an article entitled "Work camps could close to cut costs", the paper reported yesterday that "the Solicitor General's department is looking for ways to trim $2.4 million from its $240 million budget."

l'heure. Cela nous met encore mal à l'aise parce que cela n'offre pas les protections de la section 56 de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je ne pourrais pas parler avec autant de vigueur que devant la Chambre des communes parce que les amendements font en sorte que ce sont deux paragraphes très différents maintenant comparativement à ce que cela était à l'époque.

Le sénateur Joyal: Peut-il y avoir encore un problème d'interprétation et de conformité à la Charte même sur la base de l'amendement? Le nouveau paragraphe (6) parle de «technical irregularity» et en français, on dit:

> [...] peut admettre en preuve une déclaration faite par l'adolescent poursuivi — même dans le cas où l'observation des conditions visées aux alinéas (2)*b)* à *d)* est entachée d'irrégularités techniques [...]

Mme Schurman: Le Barreau canadien n'a pas pris une position sur le renvoi, mais cela deviendra une question de fait plutôt qu'une question de section comme telle et nécessairement inconstitutionnelle. Je dis cela sous toute réserve, c'est ma perspective personnelle.

Le sénateur Joyal: Il y a quelque chose que j'arrive difficilement à concilier entre votre affirmation et celle de la présentation du Barreau du Québec. Le Barreau du Québec nous dit que dans l'évaluation de la situation à traiter, la philosophie de la Loi sur les jeunes contrevenants, telle qu'elle a été interprétée au Québec jusqu'à présent, prend en compte l'ensemble de la situation du jeune.

En d'autres mots, on prend en compte non seulement le crime commis — qui est disons celui de voler une voiture — mais les circonstances à l'intérieur desquelles tout cela a été fait, sa situation personnelle, familiale, et caetera avant de déterminer quelle approche on prendra.

Vous nous dites maintenant que le projet de loi change fondamentalement cette approche en se concentrant sur la nature du délit. Madame Schurman nous dit que maintenant que le Québec a été performant, on veut exporter — si je peux utiliser l'expression — le système du Québec dans les autres provinces canadiennes mais sur une base différente. C'est ce que je ne comprends pas. Je ne comprends pas le hiatus, en d'autres mots, la marche que vous sautez pour nous garantir que ce que le projet de loi cherche à faire va effectivement être fait ailleurs alors qu'on change la prémisse sur laquelle on a élaboré le système au Québec. Les budgets peuvent être augmentés, diminués et coupés. Les provinces peuvent décider unilatéralement, comme M. Klein le fait actuellement, de procéder à des fermetures de services. Le *Red Deer advocate* nous rapporte que M. Klein va procéder à la fermeture de quatre camps pour les jeunes.

[*Traduction*]

Dans un article intitulé «Work camps could close to cut costs», le journal rapportait hier que le ministère du Solliciteur général cherche des moyens de retrancher 2,4 millions de dollars de son budget de 240 millions de dollars.

[*Translation*]

In other words, as a result of an act of political will, there will now be some degree of certainty that rehabilitation will become the key feature of the philosophy behind the legislative provisions which are essentially based on the nature of the offence. I would dearly like for this to be the case, but it is not enough simply to wish it were so. Specific provisions guaranteeing this outcome would need to be included in the legislation. I do not see how the approach advocated by the Barreau du Québec whereby an assessment of the overall situation is preferable to automatic responses will suddenly become the approach of choice in the other provinces, when the very foundations of the system are being altered. Money will be used to bait provinces that have different systems to adopt the Quebec model.

[*English*]

It will be a question of teasing them with money when we know that the money is a variable factor according to circumstances and so forth. The newspaper this morning just showed that in Alberta, which is a province with a hign level of detention, will be cutting into its initiatives for rehabilitation. That is what I am trying to understand from the proposal that you have made.

[*Translation*]

Ms Schurman: When my colleague talks about automatic response and the emphasis being put on the nature of the offence, there are certain categories for which the rules of the game are set to change. Instead of certain offences being labelled more serious, a youth who has committed three violent offences, albeit poorly defined according to certain persons, may be transferred to an adult court. However, for the vast majority of offences, such as property offences, the various alternative measures that will apply are set out in clause 4 of Part I. We disagree with any kind of automatic responses. We believe the legislation will encourage extrajudicial measures in the vast majority of youth offences, thereby avoiding incarceration. Some contentious problems still need to be resolved, such as the onus being on the youth for transfer questions and the three-strikes-you're out-rule. Admittedly, a wide range of alternative measures may be imposed, as police officers and social workers are not being told to disregard the young person's overall situation and circumstances.

At present, a Quebec youth charged with shoplifting is not brought before a judge. He receives a summons to appear before a social worker. The young person may be accompanied by his mother or father or by counsel. The conversation is private and privileged, if ever the young person decides he would rather have the matter go to court. Anything said in the course of this meeting cannot be used again him. The aim of this approach is to encourage the youth to acknowledge the commission of the offence and to determine if there is a chance that he can be

[*Français*]

En d'autres mots, par un acte de volonté politique, on sera maintenant certain que la réhabilitation deviendra l'élément dominant de la philosophie appliquée dans des dispositions de loi fondées essentiellement sur la détermination de la nature de l'offense. Je voudrais bien que ce résultat se produise, mais ce n'est pas satisfaisant de le dire. Encore faut-il voir dans la loi les dispositions précises qui vont nous garantir cela. Je ne comprends pas comment la présentation que nous avons eu du Barreau du Québec qui élabore l'approche qu'ils ont mis au point, une approche d'évaluation d'ensemble plutôt qu'un automatisme va, tout à coup, se retrouver dans les autres provinces alors qu'on a changé la base sur laquelle le système fonctionne. La base de l'argent qui va venir éventuellement. On va utiliser l'appât de l'argent pour inciter les provinces qui ont une approche différente à adopter le système au Québec.

[*Traduction*]

On va se servir d'argent pour les convaincre alors que nous savons tous que l'argent est un facteur qui varie selon les circonstances et tout le reste. Le journal de ce matin montre que l'Alberta, une province où le taux de détention est élevé, réduira ses initiatives en matière de réhabilitation. Voilà ce qui me pose problème dans ce que vous avez proposé.

[*Français*]

Mme Schurman: Lorsque ma collègue parle d'automatisme et de l'accent mis sur la nature de l'infraction, on parle de certaines catégories pour lesquelles on va changer les règles du jeu. Plutôt que d'avoir quelques infractions plus sérieuses, on aura aussi la possibilité de traiter comme un adulte quelqu'un qui aura commis trois infractions violentes mal définies selon différentes personnes. Mais pour la vaste majorité des infractions, comme celles contre la propriété, on voit dans à l'article 4 de la partie 1 toutes les mesures alternatives qui s'appliqueront, pas selon un vol de livres ou un vol d'auto mais selon la vaste majorité des infractions. Si c'est une question d'automatisme, nous ne sommes pas d'accord.Nous croyons que cette loi encouragera le traitement à l'extérieur du système judiciaire de la vaste majorité des crimes commis par les jeunes sans que les jeunes soient incarcérés. Il restera à régler les problèmes avec lesquels nous ne sommes pas toujours d'accord, c'est-à-dire le fardeau sur le jeune pour les questions de transfert et des trois violations violentes. Je dois dire que les mesures alternatives dans la loi sont quand même disponibles sur une vaste base. On ne dit pas, pour les policiers ou les travailleurs sociaux, qu'on n'a pas le loisir de regarder le jeune, la situation et les circonstances.

Présentement, par exemple, dans la province de Québec, ce n'est pas devant un juge qu'on amènera un jeune pour la première fois pour un vol à l'étalage. Il recevra un avis de se présenter dans le bureau d'un travailleur social. Le jeune peut y aller avec sa mère, son père ou un avocat. La conversation est privée, privilégiée, si jamais il décide qu'il préfère subir son procès. On ne peut pas utiliser cette conversation contre lui. L'idée est d'encourager le jeune à admettre ce qu'il a fait et de voir s'il y a une chance de réadaptation. Qu'il s'agisse d'un juge, d'un policier

rehabilitated. In the vast majority of offences, whether a judge, police officer or social worker is involved, we encourage them to assess the overall situation and the nature of the offence.

In the case of automatic responses, and the three-strikes-you're out-rule would certainly qualify as one, we disagree completely with this approach. Judicial discretion must be exercised to assess at every stage of the process the youth's situation and the circumstances in which the offence was committed.

Ms Brosseau: I disagree with my colleague. Clause 62 of the bill stipulates that an adult sentence may be imposed on a young person, not just in the case of presumptive offences, but also in the case of an offence for which an adult would be liable to imprisonment for a term of two years or more. I have drawn up a list of such offences as set out in the Criminal Code. Setting aside Bills C-15 and C-24, I have come up with 18 full pages of offences that would fall into this category.

Senator Joyal: Would you care to share that information with us?

Ms Brosseau: I would be happy to send you a photocopy. My colleague stated that we had the legislation, the resources and the means to enforce the law. In the case of Bill C-7, the same problem will recur or will be compounded.

When new legislation is tabled, the provisions must have a specific meaning. How these provisions are ultimately interpreted by the courts will determine application guidelines.

To my mind, the profile of a young person charged with property offences is one consideration. However, this type of young offender may not have a profile likely to result in his benefitting from a less sever sanction. I do not share my colleague's view because of clause 62. Resources are one thing; how to go about enforcing the law is quite another.

Quebec had no problem with the existing legislation. Basically, I do not believe it is the same thing. Will this lead to harsher measures being taken by Quebec? That remains to be seen. Will other provinces adopt a more flexible approach? That too remains to be seen.

It would be interesting to have more extrajudicial measures. We cannot forget either positive prerogatives and programs that may be established by a lieutenant-governor of a province where the police would have some discretionary authority.

Police officers are not interested in the least in exercising any discretionary authority. They are concerned because they feel they lack the knowledge to gauge the importance of a particular matter. What about warnings that are not sanctions? What about alternative measures programs? Why type of programs will the lieutenant governor be establishing? That remains to be seen. It comes down to the legislator's discretion and to a matter of provincial prerogative. All of these factors will weigh in the choices to be made by the province.

ou d'un travailleur social, dans la vaste majorité des infractions, on encourage ce pouvoir d'évaluer la situation du jeune et la nature de l'infraction.

Quand ce sont des automatismes et je qualifierais les trois violations violentes comme en étant un, on est en désaccord également. On doit avoir une discrétion judiciaire ou autre pour évaluer à toute les étapes la situation de la personne et les circonstances de l'infraction.

Mme Brosseau: Je ne partage pas l'avis de ma collègue. L'article 62 du projet de loi dit qu'un jeune est susceptible d'avoir une peine d'adulte, non seulement pour des infractions désignées, mais pour une infraction qui entraînerait une peine de deux ans et plus à un adulte. J'ai dressé une nomenclature des infractions dans le Code criminel à cet égard.Je fais abstraction des projets de loi C-15 et C-24. J'ai noté 18 pages complètes d'infractions qui amènent des peines de deux ans et plus.

Le sénateur Joyal: Peut-on les avoir?

Mme Brosseau: Si vous le permettez, je vais vous en faire parvenir des photocopies. Ma collègue disait qu'il y avait la loi, les ressources et la façon d'appliquer la loi. Le même problème se reproduira ou se superposera au projet de loi C-7.

Lorsqu'il dépose un nouveau projet de loi, le législateur ne peut par parler pour ne rien dire. L'interprétation jurisprudentielle suivant l'adoption de ce projet de loi fera en sorte qu'on déterminera des balises.

À mon avis, le profil de délinquant contre les biens est une chose, mais ce type de délinquant peut ne pas avoir un profil de délinquant qui soit susceptible de bénéficier d'une mesure plus souple. Je ne crois pas que ce mécanisme soit atténué par les propos de ma collègue. Je ne partage pas son avis à cause de l'article 62. Les ressources sont une chose et la façon d'appliquer la loi en est une autre.

La loi actuelle ne présentait pas de problèmes pour le Québec. Essentiellement, je ne pense pas que ce soit la même chose. Est-ce que cela se traduira par un durcissement des mesures de la part du Québec? On verra. Est-ce qu'il y aura un assouplissement par rapport aux autres provinces? On verra.

Ce sera intéressant s'il y a davantage de mesures extrajudiciaires. Il ne faut pas oublier les prérogatives positives et les programmes qui pourront être établis par le lieutenant-gouverneur en conseil en ce qui a trait à la discrétion du policier.

Les policiers ne sont pas du tout intéressés à exercer cette discrétion. Ils sont inquiets, ils ne se sentent pas à l'aise parce qu'ils ne sont pas habilités à savoir si quelque chose est important ou pas. Qu'arrivera-t-il avec les avertissements qui ne sont pas des sanctions? Qu'arrivera-t-il avec les programmes de mesures de rechange? Quelle sera la nature des programmes du lieutenant-gouverneur en conseil? C'est à vérifier. C'est à la discrétion du législateur et c'est une prérogative provinciale. Tout cela sera déterminant dans les choix que fera la province.

It should also be noted that we seem to be looking increasingly to the adult model when considering ways of dealing with young offenders. International conventions stipulate that a young person warrants special consideration. There are systems in place to deal with young persons, but the trend today is to apply the adult justice model to young persons. That is where the issue gets complicated.

[*English*]

Ms Schurman: A point of information, I do not think that your study of clause 62 can be complete without looking at clause 72. In clause 62, we are talking about presumptive offences — murders and second-degree murders. In paragraph 2, we are talking about anything for which an adult might receive two years or more.

In clause 72, there is provision for a hearing where the youth court will look at all the circumstances and all the characteristics of the offender. That discretion is in clause 72.

Our problem is when the burden is on the youth to make the application, which is another issue. The discretion remains for everything except those presumptive offences. It must be read as a whole.

It is a little misleading that the first paragraph of clause 62 says, "shall", and then we insert discretion into paragraph (*b*)

[*Translation*]

Ms Schurman: Paragraph 62(*b*) refers the reader to paragraph 72(1)(*b*).

[*English*]

The Chairman: You are referring to clause 72(1)(*b*). That leads to the section that says, "if it is of the opinion that a youth sentence imposed in accordance with the purpose set out in subparagraph 3(1)*(b)*(ii) and section 38 would not have sufficient length ..." That is where the discretion rests.

Senator Beaudoin: That does not change what Ms Brosseau had said.

Ms Schurman: It reads in 72(1) that the "court shall consider the seriousness and circumstances of the offence, and the age, maturity, character, background and previous record of the young person ..." The discretion is there.

Senator Beaudoin: Could we hear from Ms Brosseau on that? Does it change?

[*Translation*]

Ms Brosseau: To my mind, that does not change. People's positions may be contradictory at times and that is why we have courts. Our point here is not to present a contradictory position. That would in no way change the approach certain provinces will take to establishing programs.

Il est à remarquer qu'on se dirige de plus en plus vers le profit adulte quant à la façon de traiter les délinquants adultes. Dans les conventions internationales, on affirme qu'un jeune en voie de développement doit être considéré de façon particulière. On maintient un système particulier pour adolescents, mais on a tendance à emprunter du système adulte pour l'appliquer aux adolescents. Voilà où le bât blesse.

[*Traduction*]

Mme Schurman: À titre indicatif, je précise qu'à mon avis, votre étude de l'article 62 du projet de loi ne saurait être complète s'il n'est pas tenu compte de l'article 72. En effet, à l'article 62, il est question des infractions désignées — les meurtres et les meurtres au deuxième degré. Dans le deuxième alinéa, il est question de toute infraction pour laquelle un adulte aurait pu être condamné à deux ans ou plus d'emprisonnement.

L'article 72 prévoit une audience durant laquelle le tribunal pour adolescents examinera toutes les circonstances et toutes les caractéristiques du contrevenant. Le pouvoir discrétionnaire se trouve à l'article 72 du projet de loi.

Le problème, c'est quand le fardeau de faire la demande repose sur les épaules de l'adolescent, une toute autre question. Le pouvoir discrétionnaire existe pour tout, sauf dans le cas de ces infractions désignées. Il faut le lire comme un tout.

Le premier paragraphe de l'article 62 dit que la peine «est» imposée, puis on insère le pouvoir discrétionnaire à l'alinéa *b*). C'est un peu trompeur.

[*Français*]

Mme Schurman: L'alinéa 62(*b*) vous réfère à l'alinéa 72(1)(*b*).

[*Traduction*]

La présidente: Vous faites allusion à l'alinéa 72(1)*b*) qui dit que le tribunal ordonne l'imposition de la peine applicable aux adultes s'il estime qu'une peine conforme aux principes et objectifs énoncés au sous-alinéa 3(1)*b*)(ii) et à l'article 38 ne serait pas d'une durée suffisante. Voilà où réside le pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne change rien à ce qu'a dit Mme Brosseau.

Mme Schurman: Au paragraphe 72(1), on peut lire que le «tribunal pour adolescents tient compte de la gravité de l'infraction et des circonstances de sa perpétration et de l'âge, de la maturité, de la personnalité, des antécédents et des condamnations antérieures de l'adolescent». Voilà où s'exerce le pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Beaudoin: Mme Brosseau pourrait-elle nous parler à ce sujet? Y a-t-il un changement?

[*Français*]

Mme Brosseau: Selon moi, cela ne change pas. Les discours peuvent parfois être contradictoires et c'est la raison pour laquelle les tribunaux existent. Il ne s'agit pas ici de tenir un discours contradictoire mais à mon avis, cela ne changera strictement rien quant à l'approche possible de certaines provinces pour l'élaboration de programmes.

Earlier, Senator Andreychuk referred to the discretionary authority that will be exercised by the individual responsible for administering sanctions and to the discretionary aspects of the legislation.

Quebec's youth protection branch has considerable judicial discretion with respect to the application of the two laws.

[*English*]

Senator Joyal: The witness has already touched upon my next question in terms of the international convention and the system that brings it closer to an adult system. This is a key question on the constitutionality of the bill, and I will come back to it on another round.

[*Translation*]

Senator Fraser: Clause 6 mentions the discretionary powers of police officers. You are concerned that a police officer may not feel qualified to make a correct determination and may automatically, as a precaution, charge the young person. Is that correct?

Ms Brosseau: Based on my experience and pursuant to the legislation, the lieutenant-governor in council may establish a special program for police officers and Crown prosecutors. The lieutenant-governor in council will likely have set down some rules and guidelines for police officers to follow in such instances.

Senator Fraser: That applies only to warnings. However, the police officer does maintain some discretionary power, even if no provincial program is in place.

Ms Brosseau: As matters now stand, the Attorney General has responsibility for deciding whether or not to opt for extrajudicial sanctions. In Quebec, this responsibility fell to the counterpart to the Attorney General. This will still be the case, but with respect to warnings, police officers have expressed a great deal of concern because they are required to keep a record of the extrajudicial measures taken, given that they may be asked to disclose that information.

The fact that the lieutenant-governor in council may establish a program will provide additional guidance for police officers in this area. However, if no such program is in place, it will be difficult for them to exercise this discretionary power given the concerns they have expressed about the process in general.

Senator Fraser: I felt that this offered a great deal of protection to young persons.

Ms Brosseau: It is not ill-advised to have a provision allowing the lieutenant-governor in council to set down general rules governing this broad area.

Senator Fraser: Moving on, regarding the publication of the names of young offenders, you note the following in your summary:

[*English*]

> "The principle that a young person's identity must not be disclosed complies with the spirit of the international rules regarding respect for young people's privacy."

Le sénateur Andreychuck parlait tout à l'heure de la discrétion qui sera accordée au responsable de l'administration des peines et de la discrétion accordée à l'aspect social de la loi.

Il y a une discrétion judiciaire et aussi une très grande discrétion laissée au délégué de la Direction de la protection de la jeunesse qui, au Québec, voit à l'application des deux lois.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Le témoin a déjà abordé ma question suivante qui concerne la convention internationale et le régime qui se rapproche d'un régime pour adultes. C'est une question clé au sujet de la constitutionnalité du projet de loi et j'y reviendrai à un autre tour de table.

[*Français*]

Le sénateur Fraser: L'article 6 mentionne la discrétion des policiers. Vous craignez qu'un policier qui ne se sent pas habilité à poser un jugement correct, par prudence, penchera automatiquement vers le système judiciaire. Est-ce exact?

Mme Brosseau: D'après mon expérience et en vertu de l'article de la loi, le lieutenant-gouverneur en conseil peut prévoir un programme particulier pour les policiers et le procureur de la Couronne. Il y aura probablement un système établi par le lieutenent-gouverneur en conseil pour déterminer les règles du jeu des policiers dans ces circonstances.

Le sénateur Fraser: Cela concerne seulement les mises en garde mais le policier conserve quand même sa discrétion avec ou sans programme provincial.

Mme Brosseau: À l'heure actuelle, la discrétion, au niveau des sanctions extrajudiciaires, était toujours une responsabilité qui relevait du procureur général. Pour le Québec, elle relève du substitut du procureur général. C'est une discrétion qui ne changera pas, mais dans le cas des avertissements, les policiers ont manifesté beaucoup de crainte parce qu'ils doivent conserver des dossiers sur les mesures extrajudiciaires qu'ils ont prises parce qu'ils peuvent divulguer cette information.

Le fait que le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir un programme les guidera davantage dans cette procédure. Mais en l'absence de programme, la discrétion qui n'est pas obligatoire peut difficilement être exécutable de la part des policiers parce qu'ils ont manifesté leur crainte à cet égard.

Le sénateur Fraser: J'ai trouvé que cela offrait beaucoup de protection pour les jeunes.

Mme Brosseau: Ce n'est pas une mauvaise disposition que le lieutenant-gouverneur en conseil puisse avoir des règles généralisées pour l'ensemble de ce vaste territoire.

Le sénateur Fraser: Maintenant, en ce qui concerne la publication des noms des jeunes contrevenants, je lis dans votre résumé:

[*Traduction*]

> Ce principe respecte l'esprit des règles internationales sur le respect de la vie privée des jeunes.

[*Translation*]

Could you elaborate on that for me, and also on the distinction between the spirit and letter of these rules and how these relate to international privacy laws? The list of exceptions is rather lengthy.

Ms Brosseau: The principle of confidentiality is set out in the bill. There is a general obligation to maintain confidentiality. Those who receive information must not disclose it to other parties. However, there is a rather long list of individuals who can access the information contained in files. On that score, there was no discrimination between the young person's social profile and purely judicial proceedings. We were somewhat uncomfortable with this definition because the information can be made too widely available. It will be accessible to many persons, including advisory committees representing many individuals. People will have access to this information for a variety of reasons. It is a fairly complex situation.

Senator Fraser: I am not familiar with international law as it applies to this area.

Ms Brosseau: At issue here are the Beijing Rules.

Senator Fraser: An article of the UN convention states the following:

[*English*]

> Privacy must be respected at all stages of the proceedings.

[*Translation*]

When I put this question to other witnesses testifying before this committee, I was told that this did not mean the youth's name should never be published.

Ms Brosseau: We need to refer at this point in time to the Beijing Rules, specifically to Rules 8.1 and 8.2 respecting publication. These rules tie in with the provisions of the UN Convention on the Rights of the Child and come under the heading "Protection of privacy":

> The juvenile's privacy shall be respected at all stages in order to avoid harm being caused to her or him by undue publicity or by the process of labelling. In principle, no information that may lead to the identification of a juvenile offender may be published.

That means no information whatsoever.

Senator Fraser: At any time?

Ms Brosseau: The juvenile's identity shall not be disclosed. In the case of a specific sentence, that is a youth court sentence, the young person's identity shall not be disclosed. When a young person is transferred to the adult system for sentencing, then his or her identity may be disclosed at the time of sentencing, even if the appeal period has not expired. We had requested that at the very least, the appeal period should have to expire or at that all appeals should have to be exhausted before the identity of a young person sentenced as a an adult is disclosed.

[*Français*]

Pourriez-vous élaborer sur ce sujet et aussi sur la distinction entre l'esprit et la lettre de ces règles quant à la signification de la loi internationale au sujet du respect de la vie privée? La liste d'exceptions est longue.

Mme Brosseau: Dans le projet de loi, on établit le principe de la confidentialité. Il y a une obligation générale à cet égard. Les gens qui reçoivent de l'information ne doivent pas la transmettre à d'autres. Mais il y a une liste exhaustive de personnes qui peuvent avoir accès à de l'information dans les dossiers. Sur ce plan, il n'y avait pas de discrimination entre le profil social du jeune versus les procédures purement judiciaires. On était un peu mal à l'aise avec cette définition parce que l'information peut être trop généralisée. L'information sera accessible à beaucoup de personnes, y compris les comités consultatifs qui, entre autres, représentent beaucoup de personnes. Au surplus, les gens auront accès à cette information pour différentes choses. C'est assez compliqué.

Le sénateur Fraser: Je ne connais pas le système de droit international à ce sujet.

Mme Brosseau: Il faudrait parler des Règles de Beijing.

Le sénateur Fraser: Un article de la convention des Nations Unies dit:

[*Traduction*]

> Il faut respecter la vie privée à toutes les étapes de la procédure.

[*Français*]

Quand j'ai posé cette question à d'autres témoins de ce comité, on m'a répondu que cela ne voulait pas dire que le nom ne devait jamais être publié.

Mme Brosseau: Il s'agit des Règles de Beijing. On retrouve les règles 8.1 et 8.2 relatives à la publication. Elles s'ajoutent au soutien de la Convention relative des droits de l'enfant. Elles s'intitulent: «Protection de la vie privée»:

> Le droit du mineur à la protection de sa vie privée doit être respecté à tous les stades afin d'éviter qu'il ne lui soit causé du tort par une publicité inutile et par la qualification pénale. En principe, aucune information pouvant conduire à l'identification d'un délinquant juvénile ne doit être publiée.

Aucune information donc.

Le sénateur Fraser: Et cela à n'importe quel moment?

Mme Brosseau: Dans le cas prévu, c'est l'identité des jeunes; dans le cas d'une peine spécifique, donc une peine juvénile, il n'y a pas d'identification. Dans le cas où un jeune est condamné à une peine adulte, le processus de renvoi est à la fin. Il peut y avoir identification du jeune au moment de la sentence sans que les délais d'appel ne soient écoulés. On avait demandé que les délais d'appel soient au moins écoulés, ou à défaut que le processus d'appel soit complété avant d'identifier le jeune même s'il était condamné à une peine adulte.

Senator Fraser: You would ultimately go along with having the young person's identity published if all of these appeals were allowed?

Ms Brosseau: We object to the publication of a young offender's identity. We would prefer that this information remain confidential forever. However, if we operate on the principle that a young person is subject to adult sentencing rules, than all of the rules applying to adult offenders must apply to that young person. That means disclosure of the young person's identity. However, in cases where a specific sentence has been imposed, the identity of the young person must never be revealed. Young persons on whom an adult sentence has been imposed must not be denied access to the parole system. That would be unfair. The problem lies in treating them as adults. That is indeed the crux of the problem.

[*English*]

The Chairman: If I may come in here just for a minute, the young person's name, though, is currently published in certain circumstances, even before they are found guilty. Is this law not an improvement?

[*Translation*]

Ms Brosseau: The adult system provides for this at the present time. From the moment a adult sentence is imposed on a young person, that young person's identity may be published. These general rules apply because trials are public.

Justice must be a public process for the sake of the credibility and transparency of the entire judicial process. Currently, the transfer of the young person occurs in the initial stages, which is an improvement.

Senator Nolin: Questions of principles are always interesting, but the real issue is how these general views apply to the actual details of the legislative provisions. This bill is after all rather complex.

I have a question concerning clause 146. The Canadian Bar Association discussed this provision in its submission to the House of Commons committee. In this morning's presentation, they softened their position somewhat. The Barreau du Québec has not issued an opinion on the question.

Ms Brosseau: In our submission, we noted that some improvements had been made, but the position of our membership remains the same.

Senator Nolin: You are opposed to any and all changes, even those of a technical nature?

Ms Brosseau: The issue of whether such statements are admissible is highly controversial. We operate by consensus and we maintain our position in so far as Bills C-3 and C-7 are concerned.

Senator Nolin: In other words, the statement in question does not meet the criteria set out in clause 146. All criteria must be met, that is not only must the statement have been given

Le sénateur Fraser: Avec tous ces délais, vous pourriez accepter que le nom soit publié à la fin du processus?

Mme Brosseau: On s'est objecté à la divulgation de l'identité du jeune. On préfère qu'elle ne soit jamais connue. Si on part du principe qu'un jeune est soumis à des règles adultes, il faut appliquer toutes les règles adultes. Cela veut dire aussi l'identification du jeune. Mais dans le cas d'une peine spécifique, non, jamais. On ne peut pas refuser aux jeunes condamnés à une peine adulte l'accès au système de libération conditionnelle. Ce serai inéquitable. Le problème consiste à les traiter comme des adultes. C'est la source du problème.

[*Traduction*]

La présidente: Si je puis intervenir pour juste une minute, le nom de l'adolescent est cependant publié, actuellement, dans certaines circonstances, avant même qu'il soit jugé coupable. Le projet de loi ne représente-t-il pas une amélioration par rapport à cet égard?

[*Français*]

Mme Brosseau: Actuellement, c'est dans le système adulte. Selon le principe, à partir du moment où le jeune est condamné à une peine adulte, étant assimilé à une personne adulte, son identité peut être connue. Ces règles générales s'appliquent parce que les procès sont publics.

La justice doit être publique. Cela ajoute de la crédibilité et de la transparence à tout le processus judiciaire. Actuellement, le renvoi se fait au début, ce qui est une amélioration.

Le sénateur Nolin: Les questions de principe sont intéressantes, mais il s'agit toujours de voir comment ces opinions générales s'appliquent dans le menu détail des dispositions. Ce projet de loi est assez complexe.

J'aimerais poser une question sur l'article 146. Il en a été question dans le mémoire du Barreau canadien devant la Chambre des communes. Leur texte de ce matin est un peu atténué face à cette opinion. Le Barreau du Québec n'a pas émis d'opinion sur la fameuse déclaration.

Mme Brosseau: Dans le mémoire, on a pris note des améliorations faites. Par ailleurs, la position de nos membres reste inchangée.

Le sénateur Nolin: Vous vous opposez à tout changement, même technique?

Mme Brosseau: Il y a une grande controverse sur cette question de l'admissibilité. On fonctionne par consensus et on maintient le statu quo quant à notre position sur le projet de loi C-3 et sur le projet de loi C-7.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, il s'agit d'une déclaration qui ne rencontre pas les critères prévus à l'article 146. Il faut que tous les critères soient remplis, pas simplement la déclaration

voluntarily, but the youth must also have been allowed to consult with counsel, if he so requested, otherwise the statement is deemed inadmissible.

Ms Brosseau: That is correct.

Senator Nolin: The committee will be hearing from Justice Jasmin who examined how the process works in Quebec. I assume you agree with Justice Jasmin's report on young offenders.

Ms Brosseau: Yes.

Senator Nolin: I have a question for Ms Schurman respecting clause 11 which states that parents must receive notice. It is a small detail, one to which you refer in your submission to the House committee. You seem to be saying that if parents are not notified — the person who administers the program is required to notify parents — then that young person does not qualify for extrajudicial measures. Therefore, if the parents cannot be reached, even if the overriding belief is that extrajudicial measures should be applied, this will not in fact happen.

Ms Schurman: The outcome would be prejudicial to the young person.

Senator Nolin: I agree, but I would like to hear your views on the subject.

Ms Schurman: I will check into this. I was wondering if perhaps this was not one of the clauses that had been amended. I do not know for certain.

Senator Nolin: Let me read the clause in question to you.

Ms Schurman: We maintain that the young person should not be denied the opportunity to benefit from alternative measures simply because the parents cannot be contacted.

Senator Nolin: The English version uses the word "shall," whereas in French, we have the word "doit." The clause in question reads as follows:

> If a young person is dealt with by an extrajudicial sanction, the person who administers the program under which the sanction is used shall inform a parent of the young person of the sanction.

Ms Schurman: If the young person is not eligible for the extrajudicial sanction because a parent was not notified, that is unfair to the young person. We stand by our position.

Ms Brosseau: The police officer and the attorney general have been replaced by —

Senator Nolin: By the person who administers the program.

Ms Brosseau: What I mean is that certain programs have been established. This does not change anything really.

We encounter the same problem in Quebec, for your information. I have worked with the two regimes, including that of the Youth Protection Act. The problem associated with the requirement to notify a parent has also been raised. To resolve the situation, every reasonable, possible effort is made to give notice to the parent. Programs most likely make provision for this.

volontaire, mais aussi le droit à l'avocat si le désir en était manifesté, sinon la déclaration est jugée inadmissible.

Mme Brosseau: Oui.

Le sénateur Nolin: Nous entendrons le juge Jasmin, qui a examiné tout le processus au Québec. Je présume que vous êtes d'accord avec le rapport de M. Jasmin sur les jeunes contrevenants.

Mme Brosseau: Oui.

Le sénateur Nolin: J'aurais une question à Mme Schurman concernant l'avis aux parents en vertu de l'article 11. C'est un petit détail. Vous le mentionniez dans votre mémoire devant la Chambre des communes. Vous semblez dire que si on ne rejoint pas les parents — l'agent est obligé d'aviser les parents — des mesures extrajudiciaires ne devraient pas être accordées aux jeunes. Advenant le cas où on ne puisse rejoindre les parents, même si on est convaincu que les mesures extrajudiciaire devraient s'appliquer, de ce fait, il ne devrait pas y avoir de mesures extrajudiciaires.

Mme Schurman: Ce serait préjudiciable pour le jeune.

Le sénateur Nolin: Je trouve cela aussi, mais j'aimerais vous entendre là-dessus.

Mme Schurman: Je vais vérifier. Je me suis posée la question à savoir si ce n'était pas un des articles qui avaient été amendés? Je ne suis pas certaine.

Le sénateur Nolin: Je vais citer l'article en question.

Mme Schurman: On est toujours d'avis qu'on ne doit pas retarder ou éliminer la possibilité de mesures alternatives simplement parce qu'on ne rejoint pas le parent.

Le sénateur Nolin: En anglais, le mot «shall» est toujours là, et en français, c'est le mot «doit». L'article dit ceci, et je cite:

> La personne chargée de la mise en oeuvre du programme dans le cadre duquel il est fait recours à la sanction extrajudiciaire doit informer de la sanction le père ou la mère de l'adolescent qui en fait l'objet.

Mme Schurman: Si l'enfant n'est pas éligible parce qu'on ne rejoint pas le parent, c'est injuste envers le jeune. Notre position demeure la même.

Mme Brosseau: Ils ont remplacé l'agent de police, le procureur général, par...

Le sénateur Nolin: Par l'agent.

Mme Brosseau: Non, je veux dire qu'il y avait une instauration de certains programmes. Cela ne change rien spécifiquement. Cela devrait être intégré au programme.

Sachez qu'au Québec, on éprouve la même difficulté. Je travaille dans les deux systèmes, y compris la Loi sur la protection de la jeunesse. La difficulté liée à l'avis aux parents a également été soulevée. Pour régler la situation, on va faire tous les efforts possibles et raisonnables. Il est probable que les programmes optent pour ce genre d'attribut.

Senator Nolin: Even though the legislation says "shall"?

Ms Brosseau: I am saying that every possible effort will be made by the program administrator to notify the parent. I believe the principle espoused by my colleague is correct, but the process could be integrated somehow.

Senator Nolin: Ms Brosseau, you practise law in the criminal justice system for young persons and therefore I am interested in your views on this fictional situation whereby the criminal division of a superior court will be able to hear a case involving a juvenile. How will matters unfold in reality when a young person is charged with murder? This all seems rather unreal to me.

Ms Brosseau: I gave up the practice of law several years ago, but based on my experience and given the information conveyed to me by my colleagues, I think I can answer your question.

As matters now stand, the judge will proceed to the youth court where rooms have been set up for a trial by judge and jury. At least, a room has been arranged for a trial by judge and jury in Montreal. The judge will preside for the duration of the trial. We will be dealing with a different type of judge with a different mindset. I do not know how this is going to work in reality, but the infrastructure is already in place.

Senator Nolin: How are cases dealt with at the present time?

Ms Brosseau: The young person is transferred to an adult court. I sincerely feel that leaving the young person in an environment designed for youths 18 and under constitutes an improvement.

Senator Nolin: Ms Schurman, how do other provinces feel about this?

Ms Schurman: The members of the Canadian Bar Association agree on the need for a youth court, whether or not a jury is present. Judges are familiar with this area of the law, they know the environment and the young persons. This would prevent situations where a young person is transferred to an adult court and finds himself before a judge who is not accustomed to dealing with 16 or 17 year olds and who has no knowledge of the special characteristics of young persons. The single youth court structure is a very sound idea.

Senator Nolin: Then the case would not be heard by a superior court justice, but rather by a judge who will be assigned to youth court?

Ms Brosseau: Correct.

[*English*]

Senator Grafstein: There are some substantive issues that I would like to deal with from a constitutional standpoint, but first I want to talk about the notion of treating children under the age of 16 as criminals. I start with the basic principle of law in the Criminal Code and that is that ignorance of the law is no defence. Can you be satisfied that someone at 14 years old should not have available to him or her some flexibility that does not automatically suggest that ignorance of the law is no defence?

Le sénateur Nolin: Même si la loi prévoit le mot «doit»?

Mme Brosseau: C'est-à-dire qu'ils vont faire tout ce qui est possible et prévoir toutes les modalités pour rejoindre les parents. Je pense que le principe de ma collègue est correct, mais cela pourrait être intégré.

Le sénateur Nolin: Madame Brosseau, étant donné que vous pratiquez dans le domaine de la criminalité juvénile, j'aimerais vous entendre sur cette fiction selon laquelle la cour supérieure d'une division criminelle peut siéger en matière juvénile. Comment cela s'applique-t-il dans la vie de tous les jours lorsqu'un jeune est accusé de meurtre? C'est une fiction qui m'apparaît un peu irréaliste.

Mme Brosseau: Il y a quelques années déjà que j'ai quitté la pratique, mais par expérience et avec les connaissances transmises par mes collègues, je pourrais vraisemblablement répondre à votre question.

Actuellement, le juge va se déplacer au tribunal de la jeunesse où des salles ont déjà été prévues pour les procès avec juge et jury. À Montréal en tout cas, une salle est prévue pour les procès avec juge et jury. Le juge va se déplacer et il y restera tout au long du procès. Ce sera une autre mentalité, un autre type de juge. Je ne sais pas comment cela s'effectuera dans la réalité, mais les infrastructures sont déjà en place.

Le sénateur Nolin: En ce moment, comment cela s'applique-t-il?

Mme Brosseau: C'est le jeune qui va devant la cour pour adultes. Je pense sincèrement que le fait de laisser le jeune dans un environnement où il y a des jeunes de 18 ans et moins constitue une amélioration.

Le sénateur Nolin: Madame Schurman, quelle est l'expérience des autres provinces?

Mme Schurman: Les membres du Barreau canadien ont la même position quant à l'idée d'avoir un seul tribunal pour les jeunes, que ce soit devant jury ou non. Les juges connaissent cette matière, ils connaissent le milieu et les jeunes. On évitera ainsi qu'une personne soit transférée et se retrouve devant un juge qui n'a jamais devant lui un jeune de 16 ou 17 ans et qui n'est pas du tout conscient des particularités de l'esprit du jeune. C'est une très bonne idée d'avoir une seule structure.

Le sénateur Nolin: Ce ne sera pas un juge de la cour supérieure? Ce sera un juge qui va se déplacer?

Mme Brosseau: C'est exact.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: J'aimerais que nous parlions de certaines questions de fond d'un point de vue constitutionnel, mais tout d'abord je tiens à parler de cette idée de traiter des enfants de moins de 16 ans comme des criminels. Je pars du principe fondamental de droit dont fait état le Code criminel, soit que nul n'est censé ignorer la loi. Êtes-vous convaincue qu'un jeune de 14 ans ne devrait pas pouvoir invoquer son ignorance de la loi?

Let me give you some examples. Under the Criminal Code, as you know, there is a precise procedure of arrest, warrant and information, all of which is necessary to trigger the criminal process. It used to be a common law offence, and there could be some exceptions to the rule, but our Criminal Code is clear that ignorance of the law, except in some specific circumstances, is no defence.

Do you think the sole onus should be on a child of 14, as it would be on someone of age 17? That question is for those of you who support this bill, and both of you do. It has the weight of the Criminal Code.

Ms Schurman: I am thinking about your question. It is not a question to which I have given a great deal of thought. I find it interesting.

Senator Grafstein: It is a profound question that goes to the heart of the Criminal Code. I do not want you to react unless you have given it some thought. Please give it some thought and get back to us in writing.

Ms Schurman: I would prefer that because my colleagues who work on this committee with me may well have varying opinions on that profound question.

Senator Grafstein: While you are thinking about, please think about another one. Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms there is a minimum degree of *mens rea*, particularly as it applies to children being treated differently under international treaties. We eviscerate that by, in effect, treating them as part of the Criminal Code so that the minimum standard of *mens rea* lapses as it applies to a 14-year-old as opposed to a 17-year-old.

You are familiar with the minimum standard of *mens rea* as it applies to children. There is a different calculus of *mens rea* as it applies to children as opposed to the way it applies to adults.

Senator Pearson: For the purpose of those who may be watching us on television, could you explain the meaning of *mens rea*?

Senator Grafstein: *Mens rea* is the basis of the criminal law, which is that a person is considered not guilty unless the Crown can prove beyond a reasonable doubt that that person had a mental intent, which means that they understood the nature and the course of the offence. That is limited. The ignorance of the law is taken out because it is a criminal offence. You cannot say you are ignorant of the law. You are presumed to have intent, and the ability to form that intent.

I will leave that for these thoughtful witnesses because it goes to the heart of why one has a concern about moving the strong criminal power from children to adults and where you draw that line. I believe you all know what I am talking about. It is the

Laissez-moi vous donner des exemples. En vertu du Code criminel, comme vous le savez, il existe une procédure très précise relative aux arrestations, au mandat et à la communication de renseignements, toutes des étapes cruciales à franchir pour déclencher le processus pénal. C'était auparavant une infraction de common law et il pouvait y avoir des exceptions à la règle, mais notre Code criminel est clair. Sauf dans des circonstances très précises, nul n'est censé ignorer la loi.

Croyez-vous qu'on devrait placer l'unique fardeau sur les épaules d'un adolescent de 14 ans, tout comme on le ferait à celui de 17 ans? Ma question s'adresse à ceux d'entre vous qui appuyez le projet de loi à l'étude, avec lequel vous êtes toutes deux d'accord. Le Code criminel pèse de tout son poids.

Mme Schurman: Je réfléchis à votre question. Ce n'est pas un point auquel j'ai beaucoup réfléchi. Je le trouve intéressant.

Le sénateur Grafstein: C'est une question profonde qui va au coeur même du Code criminel. Je ne souhaite pas que vous répondiez à pied levé. Je vous demanderais d'abord d'y réfléchir, puis de nous répondre par écrit.

Mme Schurman: Je préfère cette façon de faire, car les collègues qui travaillent au sein de ce comité avec moi pourraient bien avoir des opinions divergentes au sujet de cette question profonde.

Le sénateur Grafstein: Pendant que vous y réfléchissez, voici une autre question au sujet de laquelle j'aimerais que vous fassiez une réflexion. Aux termes de la Charte canadienne des droits et libertés, il faut qu'il y ait un minimum d'intention criminelle, particulièrement lorsque cela s'applique à des enfants traités différemment aux termes de traités internationaux. Nous contournons le problème, dans les faits, en les assujettissant au Code criminel, de sorte que la norme minimale d'intention criminelle ne s'applique pas à l'adolescent de 14 ans, contrairement au jeune de 17 ans.

Vous connaissez la norme minimale de *mens rea* qui s'applique aux jeunes. L'intention criminelle n'est pas établie de la même façon chez les enfants que chez les adultes.

Le sénateur Pearson: Pour le bénéfice de ceux qui nous regardent peut-être à la télévision, pourriez-vous expliquer ce que vous entendez par *mens rea*?

Le sénateur Grafstein: Le *mens rea* est la base du droit criminel, c'est-à-dire qu'une personne est réputée non coupable, à moins que la Couronne ne puisse prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'elle avait l'intention de commettre l'acte, ce qui signifie qu'elle comprend la nature et le déroulement de l'infraction. C'est limité. L'ignorance de la loi n'est pas un moyen de défense parce qu'il s'agit d'une infraction criminelle. On ne peut pas dire qu'on ne savait pas que c'était interdit. On est réputé avoir eu l'intention de commettre l'acte et la capacité d'avoir cette intention.

Je laisse à ces sages témoins le soin de mieux expliquer l'expression parce qu'elle va au coeur de la raison pour laquelle traduire des jeunes devant un tribunal pour adultes est si préoccupant et qu'on cherche tant à savoir où il faut tirer la ligne.

fundamental basis of the Criminal Code. Let us move to more specifics. That was my philosophic question.

Senator Joyal: It is part of the constitutional issue.

Senator Grafstein: It is philosophic, but it is also part of the Charter.

Let us turn to clause 61. I am delighted that the staff reminded me of this; it has been forty years since I went to law school. If I am a little rusty, you correct me. Section 91.27 of the Constitution indicates that the criminal power is exclusively the federal power. Is there any question about that in anybody's mind? The criminal power is exclusively the federal power. Everybody across the country has already accepted that. It has been accepted since 1867 in every part of the country and in every region. There is no problem with that. That implies that the federal power has to be equal in every part of the country. The administration of justice under 92.14 can be different, but it is one law.

Now, take a look at clause 61. What does clause 61 say to you? None of you have raised this in your brief. I have not gone through the House of Commons transcript. You may have alluded to this there.

Is this clause not an *ultra vires* delegation of power from the federal government to a cabinet to decide whether the age of a child in Canada should be lowered from 16 to 14, as opposed to keeping it in the federal sphere? Is that not *ultra vires* section 91.27?

Ms Schurman: We did not look at whether it was *ultra vires* 91.27. We did have some discussion that is not reflected in our brief about whether this particular section might create a problem in the sense of a 15-year-old in one province being treated as an adult for that which a 16-year-old is being treated as a youth in another province.

Senator Grafstein: I will come to that in a moment.

Ms Schurman: We had considered that but had not put it in the brief.

Senator Grafstein: That is a separate issue. That is a Charter issue: equal rights before the law. There are two issues here under "constitution." One is the old Constitution and one is the new Constitution. The old Constitution is very clear that the federal power was 91.27, and unless the principles of law have changed, the federal government does not have the right to delegate the criminal power. It is exclusive to it.

[*Translation*]

Ms Brosseau: Your question regarding section 15(1) of the Charter will, among other things, be dealt with by the Court of Appeal.

Je crois que vous savez tous ce dont je parle. C'est une des pierres d'assise du Code criminel. Voilà qui met fin à nom discours philosophique. Passons maintenant à des situations plus concrètes.

Le sénateur Joyal: Cela fait partie de la question constitutionnelle.

Le sénateur Grafstein: C'est une question philosophique, mais elle fait aussi partie de la Charte.

Retournons à l'article 61 du projet de loi. Je me réjouis que le personnel m'ait rappelé cette question. Voilà 40 ans que je suis sorti de l'école de droit. Si je suis un peu rouillé, corrigez-moi. L'article 91.27 de la Constitution dispose que la loi criminelle est de compétence exclusivement fédérale. Quelqu'un en doute-t-il? Donc, la loi criminelle est de compétence exclusivement fédérale. Tous au pays le reconnaissent déjà. Ce principe est admis depuis 1867 dans toutes les régions du pays. Il n'y a pas de problème. Cela sous-entend que le pouvoir fédéral doit être le même partout au pays. L'administration de la justice aux termes de l'article 92.14 peut se faire différemment, mais il n'existe qu'une seule loi.

Maintenant, arrêtez-vous à l'article 61. Qu'est-ce que dit cet article? Aucun de vous n'en a parlé dans son mémoire. Je n'ai pas vérifié la transcription des délibérations, à la Chambre des communes. Vous y avez peut-être fait allusion là-bas.

Cet article ne représente-t-il pas une délégation de pouvoir *ultra vires*? Le gouvernement fédéral n'est-il pas en train de déléguer à un cabinet le pouvoir de décider s'il convient d'abaisser de 16 à 14 ans l'âge auquel s'applique le renvoi désigné au Canada, plutôt que de conserver ce pouvoir dans la sphère de compétence fédérale? La disposition n'est-elle pas *ultra vires* par rapport à l'article 91.27?

Mme Schurman: Nous ne nous sommes pas arrêtés à cette question. Nous avons débattu jusqu'à un certain point — ce dont ne fait pas état notre mémoire — de la question de savoir si cet article en particulier pourrait devenir source de problèmes, en ce sens qu'un jeune de 15 ans pourrait être traité comme un adulte dans une province alors que le jeune de 16 ans d'une autre province est traité comme un adolescent.

Le sénateur Grafstein: J'y viens dans un instant.

Mme Schurman: Nous nous sommes posé la question, mais nous n'en avons pas fait état dans notre mémoire.

Le sénateur Grafstein: C'est une toute autre question. C'est une question qui relève de la Charte, soit que tous sont égaux devant la loi. Il existe deux questions ici, sous la rubrique «Constitution». L'une concerne l'ancienne Constitution et l'autre, la nouvelle. Dans l'ancienne Constitution, il est très clair que le pouvoir fédéral était confirmé à l'article 91.27 et qu'à moins que les principes de droit n'aient changé, le gouvernement fédéral n'a pas le droit de déléguer son pouvoir en matière criminelle. Il est le seul à avoir ce pouvoir.

[*Français*]

Mme Brosseau: La question que vous posez au sujet de l'article 15(1) de la Charte sera, entre autres, traitée par la Cour d'appel.

[*English*]

Senator Grafstein: I am not asking the Charter question. I will ask that in a moment.

[*Translation*]

Senator Nolin: The law must be applied equally.

Ms Brosseau: Correct, but as I just told you, this is one of the issues that will be dealt with.

[*English*]

Senator Grafstein: If neither of you have given any thought to that, would you give it some thought and get back to us?

Ms Schurman: Your question is whether this is *ultra vires* delegation of criminal law powers?

Senator Grafstein: It establishes an unequal pattern of the application of criminal law across the country and it puts the power into the hands of the provinces as opposed to the federal government. One law for everybody across the land: That is what the criminal law says. That is why the criminal law is exclusive to the federal government.

Having said that, Madam Chairman, the witnesses will get back to us on that.

Let me deal with the next issue, which is equally cogent but a little more complicated. That is the application of equal treatment before the law under the Charter.

Let us use the word "minor" as opposed to "child." If a minor under 16 can be treated differently in one province than in another, then how can one say that the Charter has been fulfilled or met?

Ms Schurman: What we have seen in the Young Offenders Act, as it is now, is that on a case-by-case basis, the prosecutors might request that a particular individual be treated as an adult. Your question, I think, is one that I would like to respond with the members of the committee, because we had several of what might be called e-mail discussions about that issue, after Bill C-7 came into being. I think it might be wise if we respond to you in writing on that because it is a very real issue. The difference between that and the Young Offenders Act as it is now is that it will not be a case-by-case basis; it will be that this is the status for this province as opposed to that one.

Also, given the fact that the Canadian Bar Association has not taken a position on the renvoi a la cour d'appel, I will not go any further because that may well be an issue that is part of all that.

Senator Grafstein: In your brief your first recommendation is that the presumptive transfers not be lowered beyond the current level of 16 years of age. Whether that was constitutional, sociological or practical is another question, but at the end of the day we find ourselves in the same position, which is, if in fact we do allow a quiltwork of applications in this new code, in effect, we end up not meeting your first recommendation. You obviously have concerns about clause 61. That is your first recommendation.

Ms Schurman: Correct.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Je ne pose pas la question en rapport avec la Charte. Je le ferai dans un instant.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: L'application uniforme de la loi.

Mme Brosseau: Oui, c'est exact, mais je viens de vous dire que c'est une des questions qui sera traitée.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Si vous ne l'avez pas déjà fait, pourriez-vous y réfléchir et nous envoyer votre réponse?

Mme Schurman: Vous voulez savoir s'il s'agit d'une délégation *ultra vires* des pouvoirs en matière criminelle?

Le sénateur Grafstein: Cette disposition ouvre la voie à une application inégale du droit criminel au pays et elle confère le pouvoir aux provinces par opposition au gouvernement fédéral. Or, le droit criminel dit bien qu'il n'y a qu'une seule loi pour tous les Canadiens. C'est pourquoi le droit criminel relève exclusivement du gouvernement fédéral.

Cela étant dit, madame la présidente, les témoins nous répondront ultérieurement.

J'aimerais maintenant passer à l'autre question, qui est tout aussi pertinente mais un peu plus compliquée. Il s'agit de l'application du principe de l'égalité aux yeux de la loi, prévu dans la Charte.

Parlons de «mineur» plutôt que d'«adolescent». Si un mineur de moins de 16 ans peut être traité différemment selon la province, comment peut-on alors dire que la Charte est respectée?

Mme Schurman: Ce que nous avons constaté dans l'application de l'actuelle Loi sur les jeunes contrevenants, c'est qu'au cas par cas, les procureurs pourraient demander qu'une personne en particulier soit traitée comme un adulte. Je crois que j'aimerais répondre à votre question, parce que nous avons eu plusieurs de ce qu'on pourrait appeler échanges électroniques au sujet de cette question, une fois le projet de loi C-7 en vigueur. Il serait peut-être sage de vous répondre par écrit à ce sujet parce que c'est un véritable enjeu. La différence entre cela et la Loi sur les jeunes contrevenants actuelle est que cela ne se fera pas au cas par cas. Chaque province le fera différemment.

De plus, étant donné que l'Association du Barreau canadien n'a pas pris position au sujet du renvoi à la Cour d'appel, je n'irai pas plus loin parce que cela aussi pourrait entrer en jeu.

Le sénateur Grafstein: Dans votre mémoire, votre première recommandation est que l'âge requis pour l'application d'un renvoi désigné ne soit abaissé en deçà de l'âge actuel de 16 ans. Savoir si c'est constitutionnel, social ou pratique est une autre paire de manches, mais en dernier recours, nous nous trouvons dans la même position, soit que si nous permettons en fait que ce nouveau code soit appliqué de manière inégale, nous ne donnons pas suite finalement à votre première recommandation. Manifestement, l'article 61 vous préoccupe. Il faisait l'objet de votre première recommandation.

Mme Schurman: C'est juste.

Senator Grafstein: Let me just deal with that.

[*Translation*]

Senator Nolin: I trust you will get back to us on this, Ms Schurman. I would not want you to be prevented from giving us a legal opinion because it might be used by the Quebec courts or simply because there is a case before the Quebec Court of Appeal.

Ms Schurman: Of course not, but I cannot give you a personal opinion today. I will check to see where the Canadian Bar Association stands on this matter.

Senator Nolin: I understand. I merely said this because you alluded to the fact that the matter was before the Quebec Court of Appeal.

[*English*]

Senator Grafstein: I agree with you. It is fact that the courts should not prevent us from giving a legal opinion — to the contrary.

[*Translation*]

Ms Schurman: If the Canadian Bar Association takes a stand on this matter, it will do so before the Court of Appeal and perhaps it will then agree to share its position with the committee.

Senator Nolin: Yes, but if, for some reason, you decide not to take a stand on the matter before the Quebec courts, this is no reason for not answering our questions. I simply want us to be clear on this issue.

[*English*]

The Chairman: Senator Grafstein has raised a very important point. What we really need to know about this matter is whether clause 61 of this act is a delegation of the federal power? The Supreme Court has declared that it is unconstitutional to delegate federal power. We cannot do so.

Senator Grafstein: Let me turn again to your first recommendation, which obviously is troublesome. Let us assume that I am wrong, and that clause 61 is constitutional — and I do not believe it is — from a criminal justice standpoint. Bearing in mind that a minor is different from a major, you have clearly said that the scope of clause 61 in its definitional terms is much too broad; it takes in impaired driving, bodily harm, a fight between teenagers in a classroom or a playground; it becomes a presumptive crime, criminal negligence causing death.

Again, I do not have any problem with murder. I do not have any problem with kidnapping, but surely the criminal law has been brilliant in giving layers of responsibility to serious crimes. Here we have wiped it all away.

Le sénateur Grafstein: Parlons-en.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Madame Schurman, vous allez nous écrire. Et je ne voudrais pas, parce qu'il y a un renvoi devant la Cour d'appel du Québec, que vous n'osiez émettre votre opinion parce que cela pourrait servir devant les tribunaux du Québec.

Mme Schurman: Non, c'est certain, mais je ne peux pas vous donner une opinion personnelle aujourd'hui. Je vais vérifier l'opinion du Barreau canadien, pas la mienne.

Le sénateur Nolin: Je comprends. Je vous dis cela parce que vous avez fait allusion au fait qu'il y avait un renvoi devant la Cour d'appel du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord avec vous. C'est un fait que les tribunaux ne devraient pas nous empêcher d'émettre une opinion juridique — au contraire.

[*Français*]

Mme Schurman: Je veux dire que si le Barreau canadien prend position, ils prendront, par exemple, une certaine position devant la Cour d'appel, et il pourra être convenu qu'ils viennent vous en faire part.

Le sénateur Nolin: Oui, mais si vous décidiez, pour des raisons qui sont les vôtres, de ne pas intervenir devant les tribunaux du Québec, cela ne doit pas être un argument pour ne pas répondre à nos questions. Je voulais seulement que ce soit clair entre nous.

[*Traduction*]

La présidente: Le sénateur Grafstein a soulevé un point très important. Ce qu'il nous faut vraiment savoir au sujet de cette question, c'est si l'article 61 du projet de loi représente une délégation du pouvoir fédéral. La Cour suprême a déclaré que la délégation du pouvoir fédéral était inconstitutionnelle. Nous ne pouvons pas le faire.

Le sénateur Grafstein: Je reviens à votre première recommandation au sujet d'un point qui manifestement est source de préoccupation. Supposons que je suis dans le tort et que l'article 61 du projet de loi est constitutionnel — ce que je ne crois pas, d'un point de vue de justice pénale. En tenant compte du fait qu'un mineur est différent d'une personne majeure, vous avez clairement dit que la portée de l'article 61 du projet de loi, en termes de définition, est beaucoup trop vague, qu'elle inclut la conduite avec facultés affaiblies, le préjudice corporel, une bagarre entre adolescents dans une salle de classe ou sur un terrain de jeux; l'infraction devient un crime désigné, soit la négligence criminelle causant la mort.

À nouveau, le meurtre ne me pose pas de problème, pas plus que le kidnapping. Toutefois, le droit criminel fait sûrement preuve d'une grande sagesse en établissant des degrés de responsabilité pour les crimes graves. Ici, nous avons tout jeté par-dessus bord.

Instead of having graduated powers here, we have decided to give all the power to an Attorney General of a province to decide practically almost anything is a serious crime. Is the scope not much too broad and not in keeping with the careful degrees we have within the Criminal Code? I am talking about the profound philosophy behind the Criminal Code. I just wonder how strongly you feel about that.

Ms Schurman: I am not certain. First, are you referring to clause 62?

Senator Grafstein: I am referring to page 7 of your brief.

Ms Schurman: The brief from the House of Commons.

Senator Grafstein: It says the following:

> Impaired driving causing bodily harm, impaired driving causing death, criminal negligence causing bodily harm, criminal negligence causing death, sexual assault, aggravated assault, robbery, kidnapping, unlawful confinement, extortion, residential break and enters, and weapons offences all potentially fall into this category and are therefore subject to presumptive transfer ...

That is a broad power for minors.

Again, we are into the whole question of specific intent, *mens rea*, which, to my mind, is difficult. If it is too wide sweeping — and I tend to agree — how do we limit the application of the presumptive offences? Where would you draw the line for us?

Ms Schurman: Our big problem at the time of the writing of this brief was the definition of "serious violent offences." At the time, it included more than what the amended version now includes. We have a problem with the three offences and even with the new definition of serious violent offences. We do not believe the system should proceed that way.

The new definition limits some of those offences that might fall into that category. We are not sure the problem is with the definition. It is with the whole concept of the three strikes. Even if the definition is limited to go to a higher category — and this brief referred to the pre-amendment text — we still have a problem with that section because we do not believe the youth justice system would be going to a "three-strikes-you-are-out" idea.

Senator Grafstein: It would be useful if you would give it to us in writing so we can look at it. It is difficult to deal with principles. Tell us where you draw the line and how.

Senator Nolin: We have in front of us a brief that the Canadian Bar Association submitted to the House of Commons. The bill has been amended since. In your letter, you say that some of your recommendations are different because of those amendments. Can

Plutôt que d'avoir des pouvoirs progressifs, nous avons décidé de conférer tous les pouvoirs au procureur général d'une province qui peut presque décider que tout est un crime grave. La portée n'est-elle pas trop grande et ne va-t-elle pas à l'encontre de la progression qui est prévue dans le Code criminel? Je parle des grands principes sur lesquels repose le Code criminel. Je me demande simplement ce que vous en pensez.

Mme Schurman: Je n'en suis pas sûre. Pour commencer, faites-vous allusion à l'article 62 du projet de loi?

Le sénateur Grafstein: Je me réfère à la page 9 de votre mémoire.

Mme Schurman: Du mémoire présenté à la Chambre des communes.

Le sénateur Grafstein: On peut y lire:

> La conduite avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles, la conduite avec facultés affaiblies causant la mort, la négligence criminelle causant des lésions corporelles, la négligence criminelle causant la mort, l'agression sexuelle, les voies de fait graves, le vol, le kidnapping, la séquestration, l'extorsion de fonds, le vol par effraction et les infractions commises à l'aide d'armes sont toutes susceptibles d'entrer dans cette catégorie et faire, par conséquent, l'objet d'un renvoi désigné.

Voilà un pouvoir très vaste à l'égard de personnes mineures.

Cela nous ramène à nouveau à toute cette question d'intention, de l'intention criminelle qui selon moi est difficile à prouver. Si la portée est trop grande — et j'ai tendance à le croire —, comment limiter l'application des infractions désignées? Où faudrait-il tirer la ligne?

Mme Schurman: Notre grande difficulté, lorsque nous avons rédigé le mémoire, était la définition d'infractions graves avec violence. À l'époque, elle incluait plus que n'inclut actuellement la version modifiée. Les trois infractions nous posent un problème, même en présence de la nouvelle définition d'infractions graves avec violence. Nous ne croyons pas que le système devrait fonctionner ainsi.

La nouvelle définition limite certaines des infractions qui pourraient tomber dans cette catégorie. Nous ne sommes pas sûrs que le problème se trouve dans la définition. C'est peut-être tout le principe des trois infractions. Même si la définition est limitée — et ce mémoire reposait sur le texte avant sa modification —, nous continuons d'être mal à l'aise avec cet article parce que nous ne croyons pas que le système de justice pour les adolescents devrait avoir pour principe qu'après trois chances, il n'y a plus de salut.

Le sénateur Grafstein: Il serait utile que vous nous mettiez cela par écrit pour que nous puissions l'examiner. Il est difficile de traiter avec des principes. Veuillez nous dire où vous tracez la ligne de démarcation et comment.

Le sénateur Nolin: Nous avons devant nous un mémoire que l'Association du Barreau canadien a soumis à la Chambre des communes. Le projet de loi a été amendé depuis. Dans votre lettre, vous dites que certaines de vos recommandations sont

we have from you a text with the recommendations of what you do and do not maintain?

Ms Schurman: It will be our pleasure.

The Chairman: I do remind senators that the witnesses are here on very short notice.

Senator Grafstein: We are looking for help here. We are not being critical.

[*Translation*]

Senator Nolin: You may be the most important witnesses that we are likely to hear from. You will be the ones working with the legislation enacted by Parliament.

[*English*]

Senator Pearson: My questions are to the Barreau du Québec. One question arises out of curiosity and the other one is seeking clarification.

I am curious about the statistics presented to us about the number of cases, the number of children charged, and so on. Is there any particular reason for the fact that Quebec has transferred more young people to adult court than any other province, except Manitoba, for two years in sequence? Were there special conditions in which a group of young people were particularly active, or is there some other kind of explanation?

[*Translation*]

Ms Brosseau: Unfortunately, I cannot give you a clear answer as to the number of cases or how they were resolved. One case that comes to mind is that of the young person who murdered his entire family while he was still in high school. I believe his name was Martin. However, I cannot tell you for certain. The enormity of the crime was certainly a determining factor in deciding to transfer his case to adult court. This is not the only such case, but I would have to verify the information.

[*English*]

Mr. Gervais: For more precision, are you asking us if something special happened? For example, could the involvement of 13, 14 or 15 kids in one incident explain the fact that in one specific year something special happened? Is that what you are asking?

Senator Pearson: There were two years.

Mr. Gervais: You are asking if there is something specific like that? To that question we have no answer.

Senator Pearson: The statistics suggest that Quebec has used the YOA for transfer to adult court a certain amount in comparison with other provinces.

Mr. Gervais: There is nothing special that we can bring up to explain it. There are no special examples, cases or circumstances in which many people were involved. Nothing comes to mind.

Ms Schurman: If it would be any help, I had occasion to meet with several of my colleagues who do what we call "high volume practices" in Youth Court. I remember being surprised to hear a

différentes en raison de ces amendements. Pourriez-vous nous soumettre un texte précisant quelles recommandations vous souhaitez maintenir ou ne pas maintenir?

Mme Schurman: Volontiers.

La présidente: Je rappelle à mes collègues que les témoins sont venus comparaître ici à très brève échéance.

Le sénateur Grafstein: Nous leur demandons leur aide. Nous ne leur reprochons rien.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Vous êtes peut-être les témoins les plus importants que nous allons recevoir. Vous travaillerez avec la loi que le Parlement adoptera.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: Mes questions s'adressent au Barreau du Québec. Je pose la première par simple curiosité et la seconde pour obtenir une précision.

Je suis intriguée par les statistiques qu'on nous a présentées au sujet du nombre de cas, du nombre de jeunes inculpés, et cetera. Y a-t-il une raison particulière qui explique pourquoi le Québec a renvoyé davantage de jeunes au système pour adultes que toute autre province, à l'exception du Manitoba, deux années de suite? Y a-t-il des circonstances spéciales, un incident où un groupe de jeunes aurait été impliqué, ou y a-t-il une autre explication?

[*Français*]

Mme Brosseau: Malheureusement, je ne pourrai pas vous répondre de façon claire à savoir combien de cas et comment ces cas ont été réglés. Un des cas qui me vient en tête est celui du jeune qui avait tué toute sa famille alors qu'il était en secondaire III ou IV. Je parle du jeune surnommé Martin, entre autres, mais c'est difficile de vous répondre. L'ampleur du délit en soi a été déterminante et le renvoi a été décidé. Ce cas n'est pas le seul, mais je n'ai pas vraiment vérifié cette question.

[*Traduction*]

M. Gervais: Je voudrais avoir une précision. Vous voulez savoir si un incident particulier s'est produit? Par exemple, si la participation d'une quinzaine de jeunes dans un incident pourrait expliquer la situation pour une année donnée? Est-ce là votre question?

Le sénateur Pearson: C'est arrivé deux années de suite.

M. Gervais: Vous voulez savoir s'il s'est produit quelque chose de particulier? Nous n'avons pas de réponse à cette question.

Le sénateur Pearson: D'après les statistiques, le Québec a invoqué la Loi sur les jeunes contrevenants pour renvoyer des jeunes au tribunal pour adultes plus souvent que d'autres provinces.

M. Gervais: Il n'y a pas d'incident spécial que je puisse invoquer pour expliquer cela. Il n'y a ni exemple, ni cas ou circonstance particulière mettant en cause un grand nombre de jeunes. Rien ne me vient à l'esprit.

Mme Schurman: Si cela peut vous être utile, j'ai eu l'occasion de rencontrer plusieurs de mes collègues qui ont ce que nous appelons «une pratique à grand débit» au tribunal pour

number of them say they asked for it. Many young people who are near the limit prefer the conditions they will receive in the adult system. They are not contested hearings. There is a high percentage of requests, apparently. It is hearsay, but I remember being put in my place by one of my colleagues with a high volume practice who said it is nothing to complain about. It is the choice of the client. It is a factor to be considered, whether it is being chosen or whether these are contested hearings. I do not think they are.

Senator Pearson: You have brought up the issue that has been raised before when we looked at the amendment to the Young Offenders Act in 1995, which was that in many cases, the treatment in the adult system is better for kids than it has been in the juvenile system. It is an issue to think about, so we can nuance our reaction to some of these things.

You raised something else I had never heard. You felt that under this new law it would be possible for insurance companies and stores — where would you find that as a reference?

[*Translation*]

Ms Brosseau: I can give you the exact clause reference. It concerns access to records. The clause stipulates clearly that police officers may disclose information to an insurance company. In turn, that information will be widely disseminated. Clause 125(4) reads as follows:

> A peace officer may disclose to an insurance company information in a record that is kept under section 114 (court records) or 115 (police records) [...]

That means that information concerning measures taken, even warnings issued, is contained in these records.

[*English*]

Senator Pearson: For the purposes of investigating a claim, these are discovery situations. I am really puzzled here.

Senator Grafstein: It is regarding theft or damage to property.

Senator Fraser: This proposed section states that a peace officer may disclose to an insurance company information for the purpose of investigating a claim arising out of an offence committed or alleged to have been committed by the young person. This is for the purpose of the insurance company's investigation?

[*Translation*]

Ms Brosseau: No, as part of a police investigation.

Senator Fraser: It would be requested for the investigation of a claim arising from an offence committed by the young person?

adolescents. Je me souviens d'avoir été étonnée lorsque plusieurs d'entre eux m'ont dit que cela relevait du choix des adolescents. Un grand nombre d'adolescents qui sont tout près de la limite préfèrent les conditions auxquelles ils seront assujettis dans le système pour adultes. Il ne s'agit pas là d'audiences contestées. Apparemment, il y a un pourcentage élevé de demandes. Ce n'est que ouïe dire, mais je me souviens d'avoir été remise à ma place par un de mes collègues ayant une pratique à grand débit qui m'a dit qu'il n'y avait pas lieu de se plaindre. C'est le choix du client. Le fait que cette voie ait été choisie ou non — autrement dit s'agit-il d'audiences litigieuses? —, est un facteur dont il faut tenir compte. Je ne pense pas que ce soit le cas.

Le sénateur Pearson: Vous avez soulevé une question qui a déjà été évoquée dans le cadre de l'examen de la modification de la Loi sur les jeunes contrevenants en 1995, soit que bien des cas, le traitement accordé aux jeunes dans le système pour adultes est meilleur que dans le système juvénile. Je pense que c'est un élément dont il faut tenir compte et qui devrait nous amener à nuancer notre réaction face à certaines choses.

Vous avez aussi dit quelque chose que je n'ai jamais entendu. D'après vous, en vertu de la nouvelle loi, il serait possible pour les compagnies d'assurance et les commerces... où trouverait-on une telle référence?

[*Français*]

Mme Brosseau: Je vais vous donner la disposition exacte, il s'agit de l'accès au dossier. Il est écrit clairement que les policiers peuvent donner de l'information aux compagnies d'assurance. À ce moment-là, les informations détenues par les compagnies d'assurance profiteront aux grandes surfaces. C'est l'article 125(4):

> L'agent de la paix peut communiquer à une compagnie d'assurance les renseignements contenus dans un dossier tenu en application des articles 114 (dossiers des tribunaux) ou 115 (dossiers de police) [...]

Cela veut dire que même les mesures, mêmes les avertissements, et cetera, sont inclus là-dedans.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: Dans le contexte d'une enquête d'une une réclamation, il y a l'étape de la communication. Je suis complètement perdue.

Le sénateur Grafstein: Cela concerne le vol ou les dommages à la propriété.

Le sénateur Fraser: Selon l'article proposé, un agent de la paix peut communiquer à une compagnie d'assurance des renseignements contenus dans un dossier pour l'investigation d'une réclamation découlant d'une infraction commise par l'adolescent. Autrement dit, cela s'inscrit dans le contexte de l'enquête menée par la compagnie d'assurance?

[*Français*]

Mme Brosseau: Non, dans le cadre d'une enquête policière.

Le sénateur Fraser: C'est pour l'investigation d'une réclamation découlant d'une infraction commise par l'adolescent?

Ms Brosseau: That is right. One has to understand that the police records contain information about the investigation.

Senator Fraser: Right.

[*English*]

Senator Pearson: I understand it already existed in the YOA.

Senator Fraser: I am trying to understand what it says here.

[*Translation*]

Take the example of a young person who breaks my window. The police officer could disclose the name of the offender to the insurance company? Why does it need to have that information?

Ms Brosseau: Because insurance companies are the guardians of the rights of the victim.

Senator Nolin: The Barreau's argument goes further than that. From the moment this information is placed in the insurance companies' records, the law cannot prevent its subsequent disclosure. Is that correct?

Ms Brosseau: Yes.

[*English*]

Senator Pearson: This was not in the existing act so it is something that has not changed.

Senator Beaudoin: Do you disagree with that? Is that the position of the Barreau du Québec?

Ms Brosseau: Yes.

The Chairman: Would this probably be related to car accidents, then?

Senator Grafstein: Any property offence, but it does not say that. It is not limited.

Mr. Gervais: It could be also for a personal thing, if someone suffers from some kind of prejudice.

The Chairman: This provision already exists.

Senator Grafstein: I think it has been broadened. We must compare the two. It strikes me that this is broader. These are not even crimes; these are allegations.

Ms Schurman: I refer you to section 44.2 of the present Young Offenders Act, which states:

> 44.2(2) A peace officer may disclose to an insurance company information in any record that is kept pursuant to section 42 for the purpose of investigating any claim arising out of an offence committed or alleged to have been committed by the young person to whom the record relates.

The Chairman: It is word for word, then.

Ms Schurman: It would appear so, yes. That may well be why we did not treat it. I was wondering why we had not treated it, and it could well be because it was done word for word. I don't know.

The Chairman: It is not a new provision.

Senator Pearson: I wanted to know if the issue of confidentiality was one we needed to explore further.

Mme Brosseau: Oui. Il faut comprendre que le dossier du policier est à l'étape de l'enquête.

Le sénateur Fraser: Oui.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: Je crois savoir que cet article existait déjà dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le sénateur Fraser: J'essaie d'en comprendre la signification.

[*Français*]

Prenons l'exemple de quelqu'un qui a brisé ma fenêtre. Le policier peut par la suite aller dire à la compagnie d'assurances qui l'a brisée? Pourquoi a-t-elle besoin de savoir qui l'a fait?

Mme Brosseau: Parce qu'ils sont les subrogés dans les droits de la victime.

Le sénateur Nolin: L'argument du Barreau va plus loin. Du moment que cette information est dans les dossiers de la compagnie d'assurances, il n'y a rien dans la loi qui empêche sa divulgation. Est-ce exact?

Mme Brosseau: Oui.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: Cela ne figurait pas dans la mesure; c'est donc une chose qui n'a pas changé.

Le sénateur Beaudoin: Êtes-vous en désaccord avec cela? Est-ce là position du Barreau du Québec?

Mme Brosseau: Oui.

La présidente: Cela aurait probablement rapport avec des accidents de voiture, alors?

Le sénateur Grafstein: Avec toute infraction contre les biens, mais ce n'est pas précisé. Il n'y a pas de restrictions.

M. Gervais: Cela pourrait être aussi pour des raisons personnelles, si quelqu'un est victime d'un préjudice quelconque.

La présidente: Cette disposition existe déjà.

Le sénateur Grafstein: Je pense qu'elle a été élargie. Il faut comparer les deux. Cette disposition m'apparaît plus vaste. Il ne s'agit même pas de crimes, mais d'allégations.

Mme Schurman: Je vous renvoie à l'article 44.2 de l'actuelle Loi sur les jeunes contrevenants, qui stipule:

> 44.2(2) Un agent de la paix peut communiquer à une compagnie d'assurance des renseignements contenus dans un dossier tenu en application de l'article 42 pour l'investigation d'une réclamation découlant d'une infraction commise par l'adolescent visé par le dossier ou qui lui est imputée.

La présidente: Le libellé est repris mot pour mot.

Mme Schurman: C'est ce qu'il semble bien. C'est sans doute pourquoi nous n'en avons pas parlé. Je me demandais pourquoi nous l'avions passé sous silence, et c'est sans doute parce que le libellé a été repris mot pour mot.

La présidente: Ce n'est pas une nouvelle disposition.

Le sénateur Pearson: Je voulais savoir s'il était nécessaire d'explorer davantage la question de la confidentialité.

Senator Joyal: On a supplementary question, on the first question asked by Senator Pearson, could our witnesses come forward with an additional explanation taking into account what was raised? I think it is an interesting element. Is it possible for you to come forward with some additional information?

Mr. Gervais: To be sure, the question was: Is there a reason why, in Quebec, the number of referrals seem to be higher?

Senator Joyal: That is in the last two years.

The Chairman: That is probably the last two reported years.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: It is possible to get an answer?

Mr. Gervais: We can always look, but I do not know if there are any answers.

Ms Brosseau: I will have to check with the Justice Department and with the Attorney General to see if there are special grounds.

[*English*]

Senator Moore: I want to pursue the issue raised by Senator Fraser with respect to the publication of names. Yesterday, we had before us witnesses from the Canadian Resource Centre for Victims of Crime. Their position is that a community has a right to know the identities of youths who commit serious crimes. It even suggested that such names should be placed on CPIC.

The Barreau du Québec say that the young person's identity must not be disclosed where that person is kept in the youth system and that is consistent with the international rules regarding respect for young people's privacy.

I got these briefs just before we came in here today. I did not see anything in the brief of the Canadian Bar Association with respect to that. I may have missed it. In any event, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime thinks that the publication of such names is important in those crimes because of the responsibility and accountability factors that they see built into such publication.

I would like to hear from both organizations as to what your position is and how it jives with the position of that responsibility and accountability, those factors, as enunciated by the witnesses from the Canadian Resource Centre for Victims of Crime.

Ms Schurman: Although you did not see it in the materials, I alluded to it earlier. Our position is that the present scheme under the Young Offenders Act allows for an application to be made by the Attorney General, by a police officer or by certain groups of interested parties, if there is a real reason to believe that the security of a person may be in danger or for the protection of the public. There are certain criteria in the law as it stands. The Canadian Bar Association believes that this present scheme was adequate and that it was the best way to approach the whole problem, because the judicial discretion, which we feel is so

Le sénateur Joyal: J'ai une question supplémentaire. Au sujet de la première question posée par le sénateur Pearson, nos témoins pourraient-ils nous fournir de plus amples explications en tenant compte de ce qui a été évoqué? Je pense que c'est un élément intéressant. Vous serait-il possible de nous fournir plus d'informations?

M. Gervais: Simplement pour m'en assurer, la question était la suivante: Y a-t-il une raison pour laquelle, au Québec, le nombre de renvois semble plus élevé?

Le sénateur Joyal: Au cours des deux dernières années.

La présidente: Cela se rapporte sans doute aux deux dernières années où des statistiques ont été rapportées.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Est-il possible d'avoir une réponse?

M. Gervais: C'est possible de regarder, je ne sais pas s'il y a des réponses.

Mme Brosseau: Il va falloir que je vérifie avec le ministère de la Justice et le procureur général pour voir s'il y a des motifs particuliers.

[*Traduction*]

Le sénateur Moore: Je veux revenir sur la question de la publication des noms soulevée par le sénateur Fraser. Hier, nous avons entendu des témoins du Centre canadien des ressources pour les victimes de crimes. Selon eux, la collectivité a le droit de connaître l'identité des jeunes qui commettent des crimes graves. Ils préconisent même que leurs noms soient intégrés à la banque du Centre d'information de la police canadienne.

D'après le Barreau du Québec, il ne faut pas divulguer l'identité d'un jeune qui relève du système judiciaire pour les jeunes et cette position est conforme aux règles internationales relatives au respect de la vie privée des jeunes.

J'ai reçu ces mémoires juste avant de venir ici aujourd'hui. Je n'ai rien vu dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien à ce sujet. Cela m'a peut-être échappé. Quoi qu'il en soit, d'après les dirigeants du Centre canadien des ressources pour les victimes de crimes, la publication des noms des contrevenants est importante car à leurs yeux, c'est un moyen d'assurer la transparence et la responsabilisation.

Je voudrais que les porte-parole des deux organismes que nous entendons aujourd'hui nous disent quelle est leur position à cet égard et de quelle façon ils perçoivent la transparence et la responsabilisation, deux facteurs mis de l'avant par les témoins du Centre canadien des ressources pour les victimes de crimes.

Mme Schurman: Même si vous ne l'avez pas vu dans la documentation, j'y ai fait allusion tout à l'heure. Dans le régime de l'actuelle Loi sur les jeunes contrevenants, un agent de police ou certains groupes de parties intéressées peuvent demander au procureur général de divulguer ces renseignements s'il y a de bonnes raisons de croire que la sécurité d'une personne peut être menacée ou si la protection du public l'exige. À l'heure actuelle, la loi prévoit certains critères. L'Association du Barreau canadien estime que le cadre actuel est adéquat et que c'était là la meilleure façon d'aborder le problème car à ce moment-là, le pouvoir

important, would come into play to decide whether or not there is a need for the name of a certain young person to be made public. We are more than a little concerned about the targeting of young people by angry citizens in very difficult situations. We are very concerned about provisions that might make it easy to make up lists of those young people who should then be stigmatized for the rest of their lives; people who, perhaps, should not be stigmatized for the rest of their lives. Although it was in the memo, our view is that this system protects everyone adequately if it is used according to the letter of law.

[*Translation*]

Ms Brosseau: If I can return my colleague's favour, the provision in question is section 44 of the Young Offenders Act.

[*English*]

The Chairman: I have a question before we come to a second round. Yesterday, both our witnesses suggested that this law would be all right as long as we took a second look at it somewhere down the road. They then suggested a five-year review period. Would this lessen any of your concerns with this bill?

Ms Schurman: We have seen that in the past, with the Corrections and Conditional Release Act. We have seen that five-year review process. It is not a bad idea. However, it may not solve some fundamental problems if the senators, or whomever, come to the conclusion that some of the problems raised by one side or the other are not so fundamental. A five-year review may not correct or alter that. However, it is not a bad idea because there are also a lot of smaller amendments that none of us have even thought of yet that will arise along the way and those will need to be addressed.

[*Translation*]

Mr. Gervais: Our position is similar to that of my colleague. Obviously, no one objects to a five-year review, but what act are we planning to review? If we are talking about the bill as it is now drafted, there would be no point in doing that. We would merely be going around in circles. However, if the legislation is amended extensively, as Senator Beaudoin mentioned at the outset, we would of course still be interested in reviewing it five years down the road.

People have often referred to the Quebec system. It should be remembered that the Quebec system operates on the basis of a federal piece of legislation. We have made different arrangement using the same act. We have adapted two additional principles to the act. The way in which the legislation's provisions are applied and the people who apply them make all the difference in the world between a youth justice system and an adult justice system.

judiciaire discrétionnaire, auquel nous attachons énormément d'importance, entrerait en jeu au moment de décider s'il est nécessaire de rendre publique l'identité d'un jeune en particulier. Nous craignons que dans des circonstances extrêmement difficiles, des citoyens en colère s'en prennent à des jeunes. Nous ne voulons surtout pas que certaines dispositions fassent en sorte qu'il soit facile de dresser les listes de ces jeunes qui seraient alors stigmatisés pour le reste de leur vie, ce qui ne devrait sans doute pas arriver. Notre position est énoncée dans notre mémoire, mais je vais la réitérer: nous estimons que le système actuel assure une protection adéquate pour tous, pourvu que la lettre de la loi soit respectée.

[*Français*]

Mme Brosseau: Si je peux aider ma collègue, je vais lui rendre la pareille, il s'agit de l'article 44 de la Loi sur les jeunes contrevenants.

[*Traduction*]

La présidente: Je voudrais poser une question avant de passer au deuxième tour de table. Hier, nos deux témoins ont déclaré que cette mesure serait acceptable pourvu que nous puissions la réviser, pourvu qu'un examen ait lieu dans cinq ans. Cela atténuerait-il vos préoccupations à l'égard du projet de loi?

Mme Schurman: Nous avons vu cela dans le passé, avec la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Elle faisait l'objet d'un processus d'examen quinquennal. Ce n'est pas une mauvaise idée. Cependant, cela ne permettra sans doute pas de résoudre des problèmes fondamentaux si des sénateurs ou d'autres intervenants en arrivent à conclure que certains des problèmes soulevés par un côté ou l'autre ne sont pas fondamentaux. Un examen quinquennal ne permettra peut-être pas de corriger le tir. Cela dit, ce n'est pas une mauvaise idée car il y aura nécessairement de multiples problèmes mineurs auxquels personne d'entre nous n'a encore pensé qui feront surface au fil des ans et qu'il faudra régler.

[*Français*]

M. Gervais: Notre position ressemble à celle de ma collègue. Évidemment, personne n'est contre une révision après cinq ans, mais de quelle loi? Si c'est le projet de loi tel qu'il est, cela ne sert à rien, on vient de tourner en rond. Cependant s'il est amendé profondément et sérieusement comme le mentionnait le sénateur Beaudoin lors de sa première question, nous serions toujours intéressés à une révision de cinq ans.

J'ai souvent entendu des gens mentionner «the Quebec system». Il ne faut pas oublier que «the Quebec system» fonctionne selon un texte de loi fédéral. On a trouvé des aménagements dans un texte de loi. Ce n'est pas une loi différente. Nous avons adapté dans la loi fédérale les deux autres principes auxquels on a référé. L'application et les gens qui travaillent au principe font toute la différence du monde entre une justice pour les juvéniles et une justice pour les adultes.

[*English*]

The Chairman: This legislation makes it easier to adapt to the province, does it?

Mr. Gervais: This legislation that we have does make it easier, but the one submitted to us does not.

Senator Joyal: From your presentation, I understand that some of your recommendations take into account your interpretation of the international instruments that relate to the status of the child. You mentioned the child convention and the related rules.

[*Translation*]

Have you conducted an overall study of the obligations stemming from the application of these provisions in the context of the youth justice system?

Ms Brosseau: Our submission contains a detailed summary of these obligations. We identified those obligations which we felt did not correspond the ones undertaken by Canada.

We have not, however, identified these obligations in a systematic way. We could do so by referring to the Convention on Civil and Political Rights. We looked at the international convention on human rights and at the Beijing Rules which apply specifically to young persons. From the standpoint of international law, in order to do a profile and a comparative analysis, we would need to take a systematic approach and consult additional conventions.

Senator Joyal: And you have not done that to date?

Ms Brosseau: No, not in any systematic way. We referred to the provisions of the international convention on human rights and to the Beijing Rules.

Senator Pearson: I will to check to see whether the report submitted by Quebec to the Committee on the Rights of the Child makes mention of any reservations.

Ms Brosseau: It draws considerable inspiration from our report on Bill C-3 and Bill C-7. Reservations are listed along with the provisions which we feel are inadequate. Were you asking for a comparative table of some kind?

Senator Joyal: A comparison between the philosophy behind these international instruments and the actual provisions in the bill.

Ms Brosseau: Generally speaking, we do this kind of comparison. We have identified the provisions which, in our opinion, stand in violation of international conventions. However, we have not drawn up a comparative table as such. That could be done, but it would mean a considerable amount of work for us. When exactly would you be wanting that information?

Senator Fraser: What do you mean by the Beijing Rules?

Ms Brosseau: A specific set of rules respecting the incarceration of young persons and various issues affecting young persons were adopted in the course of international meetings.

[*Traduction*]

La présidente: Il est plus facile pour la province d'adapter cette mesure, n'est-ce pas?

M. Gervais: La mesure actuelle nous facilite les choses, mais pas celle dont nous sommes saisis.

Le sénateur Joyal: Si j'ai bien compris votre exposé, certaines de vos recommandations prennent en compte votre interprétation des instruments internationaux relatifs au statut de l'enfant. Vous avez mentionné la convention de l'enfant et les règles connexes.

[*Français*]

Avez-vous fait une étude générale des obligations qui découlent de l'application de ces dispositions dans le contexte du système particulier des jeunes contrevenants?

Mme Brosseau: Vous pourrez retrouver en détail dans notre mémoire ce qui a trait aux obligations. On a ressorti les obligations qui, à notre avis, ne correspondaient pas à celles où le Canada s'était engagé.

On ne l'a pas relevé de façon systématique. Cela pourrait être fait même avec le pacte relatif aux droits civils et politiques. On a fait un survol de la Convention internationale des obligations et des Règles de Beijing qui étaient spécifiques aux jeunes. S'il fallait faire ce profil, sur le plan du droit international, il faudrait être systématique, il faudrait aller davantage dans d'autres conventions pour faire une analyse comparative.

Le sénateur Joyal: Vous ne l'avez pas faite jusqu'à présent?

Mme Brosseau: Pas de façon aussi systématique, on s'est servi des dispositions de la Convention internationale des obligations et des Règles de Beijing.

Le sénateur Pearson: Je vais vérifier si le rapport de la province de Québec au Comité sur les droits des enfants mentionne des réserves.

Mme Brosseau: Il s'inspire beaucoup de notre rapport sur le projet de loi C-3 et qu'on reprend dans le projet de loi C-7. Les réserves sont indiquées avec les dispositions avec lesquelles on pense que le projet de loi faillit. Est-ce que l'objectif de votre question était d'obtenir un tableau comparatif entre les dispositions de la mise sous garde?

Le sénateur Joyal: L'ensemble de ce qu'on poursuit comme philosophie sur le plan de ces instrument internationaux par rapport à ce qu'on retrouve comme économie de système dans le projet de loi.

Mme Brosseau: On le fait en général. On a ressorti les dispositions qui étaient à notre avis en infraction avec les conventions internationales. On l'a fait de façon générale, mais nous n'avons pas fait de tableau comparatif. Cela peut se faire, mais vous nous donnez de nombreux devoirs. On voudrait juste savoir quand on aura à les rendre.

Le sénateur Fraser: Qu'est-ce que vous entendez par Règles de Beijing?

Mme Brosseau: Lorsqu'il y a eu des rencontres internationales, on a établi certaines règles spécifiques, par exemple, sur l'incarcération des jeunes et sur différents aspects qui touchaient

These rules are not exclusive to young persons. Some of these international meetings were in fact gatherings of women.

Senator Fraser: These rules are used then to interpret conventions?

Ms Brosseau: Precisely.

[*English*]

Senator Pearson: It is an agreed upon language. It is not a convention.

[*Translation*]

Ms Brosseau: The scope of the rules is not the same. I could give you a brief summary.

[*English*]

Senator Joyal: In the same context, since the Canadian court will have to study this issue, do you know of any comparative analysis that has been made between our system of youth justice and other western democracies with youth justice systems? This of course would be in countries that may have signed or ratified those international conventions. The whole analysis of comparative basis, as you have said in your presentation, is a very important element to determine if we comply with the spirit of those conventions.

The conventions are more than just a stack of sections, there is a whole philosophy behind those conventions. It is very important that we try to ensure that the way in which Canada implements a youth justice system respects the international conventions. Our domestic efforts must reflect the general objectives that we promote internationally.

[*Translation*]

Ms Brosseau: That is a very interesting question. We have not done that.

[*English*]

Ms Schurman: I would imagine that that kind of information on comparative studies must be available at the Department of Justice.

Senator Beaudoin: It may be available at the Library of Parliament.

Senator Pearson: In Latin America, the question does not even arise, because in many cases, the age of criminal responsibility is 18 years.

The Chairman: We will hear from department officials who will provide that material.

Senator Beaudoin: I would like to ask a question of the witness from the Canadian Bar Association. Has anyone prepared a study on the constitutionality of the bill?

Ms Schurman: I am informed by Ms Thomson, who is at Head Office of the Canadian Bar Association, that they are currently trying to determine whether the CBA will request intervener status, or intervene in some way at the renvoi at the Court of Appeal.

particulièrement les jeunes. Ces règles ne sont pas exclusives aux jeunes. Dans ces réunions internationales, cela se faisait dans le cadre, par exemple, des rencontres de femmes.

Le sénateur Fraser: Ce sont des règles d'interprétation des conventions?

Mme Brosseau: Exactement.

[*Traduction*]

Le sénateur Pearson: C'est une formule convenue. Ce n'est pas une convention.

[*Français*]

Mme Brosseau: Ce n'est pas la même teneur. Je pourrais vous faire un bref résumé.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Dans le même contexte, étant donné que les tribunaux canadiens devront examiner cette question, pensez-vous qu'il y a déjà eu une analyse comparative du système canadien de justice pour les jeunes et de celui d'autres démocraties occidentales? Il s'agirait évidemment de pays qui ont signé ou ratifié ces conventions internationales. Comme vous l'avez noté dans votre exposé, ce type d'analyse comparative est un élément très important si nous voulons nous assurer de respecter l'esprit de ces conventions.

D'ailleurs, ces conventions représentent plus qu'un assemblage d'articles divers. Elles concrétisent toute une philosophie. Il importe de faire en sorte que le Canada applique un système de justice pour les jeunes qui respecte les conventions internationales. Sur le plan national, nos efforts doivent refléter les grands objectifs que nous préconisons sur la scène internationale.

[*Français*]

Mme Brosseau: Votre question est très intéressante. On n'a pas fait cet exercice.

[*Traduction*]

Mme Schurman: Je suppose que cette information sur les études comparatives doit être disponible au ministère de la Justice.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être à la Bibliothèque du Parlement.

Le sénateur Pearson: En Amérique latine, la question ne se pose même pas car dans bien des cas, l'âge de la responsabilité pénale est 18 ans.

La présidente: Nous allons entendre des hauts fonctionnaires du ministère qui nous fourniront cette documentation.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais poser une question au témoin de l'Association du Barreau canadien. Quelqu'un s'est-il penché sur la constitutionnalité du projet de loi?

Mme Schurman: Mme Thomson, qui travaille au siège social de l'Association du Barreau canadien, m'informe qu'à l'heure actuelle, l'Association est en train de décider si elle demandera la qualité d'intervenant ou la possibilité d'intervenir d'une façon quelconque au renvoi à la Cour d'appel.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: I will put the same question to the Barreau du Québec. A matter that has been referred to the Quebec Court of Appeal will now be heard by the Supreme Court. Is the Barreau currently doing a study to ascertain if these provisions are constitutional or not?

Mr. Gervais: I cannot say if it is doing an empirical study, but the presentation does touch on whether certain components of the legislation are in fact constitutional. However, a general review of the constitutionality of the bill has not been conducted.

[*English*]

Senator Grafstein: Chairman, it is an old saw. You are familiar with this, as are other members of the committee. Drafting preambles with questions of principle are unnecessary and contradictory, and they are a licence for lawyers to make money, rather than provide certainty about the meaning of the legislation.

Both briefs state the same thing. Would the bill not be improved if both the declaratory sections and the preamble were removed?

Ms Schurman: It is not a question that we can answer in writing.

Senator Grafstein: You both said that those parts are contradictory, litigious, uncertain and they go against the provisions. What do they add, other than confusion? There is no preamble in the Criminal Code.

Mr. Gervais: Senator, your questions are our comments. We are saying, in fact, "do not just read the preamble and insert interpretation clauses, but read the legislation." It is up to you if you want to keep it in the bill. We are giving you our comments as to its usefulness.

Senator Grafstein: For greater certainty it would be simpler and more certain if both the preamble and the declaration of principles were excised from this bill.

Ms Schurman: That is true except that there may be those circumstances that Mr. Gervais referred to this morning. In certain exceptional circumstances, where a question arises that is so unclear, that perhaps they could go back there to try to understand what was meant. Perhaps it will not seem as contradictory as it does to you today, and it will seem clearer in the particular context of the specific problem.

The Chairman: Thank you to all witnesses for appearing before us today.

The committee adjourned.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: La même question s'adresse au Barreau du Québec. Il y a un renvoi devant la Cour d'appel du Québec qui ira à la Cour suprême. Est-ce que le Barreau est en train de faire une étude à ce sujet? Est-ce constitutionnel ou non, et cetera?

M. Gervais: Pour ce qui est d'une étude empirique, je ne pourrais pas vous dire, mais certains éléments touchant les aspects constitutionnels ont été étudiés dans la présentation. Il n'y a pas eu de vue d'ensemble sur la loi relativement aux questions constitutionnelles.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: C'est un vieux débat. Il vous est familier, ainsi qu'aux autres membres du comité. Les préambules renfermant des énoncés de principe sont inutiles et contradictoires et qui plus est, ils servent davantage de planche à billets pour les avocats que de mécanisme contribuant à éclaircir la signification du projet de loi.

Dans les deux mémoires, on affirme la même chose. Le projet de loi ne se trouverait-il pas amélioré si l'on supprimait le préambule et les deux articles déclaratoires?

Mme Schurman: Ce n'est pas une question à laquelle nous pouvons répondre par écrit.

Le sénateur Grafstein: Vous avez dit toutes les deux que ces dispositions sont contradictoires, litigieuses, imprécises et contraires aux dispositions. Qu'ajoutent-t-elles, sinon de la confusion? Il n'y a pas de préambule dans le Code criminel.

M. Gervais: Sénateur, vos questions reprennent nos commentaires. En fait, il ne faut pas simplement lire le préambule et insérer des dispositions interprétatives, mais l'ensemble du projet de loi. C'est à vous de décider s'il y a lieu de le garder dans la mesure. Nous vous faisons part de nos commentaires quant à son utilité.

Le sénateur Grafstein: Pour plus de certitude, il serait plus simple de supprimer le préambule et la déclaration de principe.

Mme Schurman: C'est vrai, sauf dans les circonstances évoquées par M. Gervais ce matin. Dans des circonstances exceptionnelles, devant une question particulièrement nébuleuse, il est possible que les juges puissent s'y référer pour tenter d'en extraire la signification profonde. Peut-être qu'il ne semblera pas aussi contradictoire qu'il vous semble aujourd'hui et qu'il gagnera en clarté dans le contexte d'un problème spécifique.

La présidente: Je remercie tous les témoins d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

La séance est levée.

Thursday, October 4, 2001

From the Canadian Bar Association:

Isabel Schurman, Past Chair, National Criminal Justice.

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

From the Barreau du Québec:

Carole Brosseau, Lawyer.

Francis Gervais, Lawyer.

Le jeudi 4 octobre 2001

De l'Association du Barreau canadien:

Isabel Schurman, présidente sortante, Section nationale du droit pénal.

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Du Barreau du Québec:

Maître Carole Brosseau, avocate.

Maître Francis Gervais, avocat.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non–livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

Thursday, September 27, 2001

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy, and Community Justice.

Wednesday, October 3, 2001

From Victims of Violence — Canadian Centre for Missing Children:

Gary Rosenfeldt, Executive Director.

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Steve Sullivan, President and Executive Director.

From Statistics Canada:

Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics.

(Continued on previous page)

Le jeudi 27 septembre 2001

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politique en matière de droit pénal et justice communautaire.

Le mercredi 3 octobre 2001

De Victimes de violence, Centre canadien pour les enfant portés disparus:

Gary Rosenfeldt, directeur exécutif.

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crime:

Steve Sullivan, président-directeur exécutif.

De Statistique Canada:

Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique.

(Suite à la page précédente)

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9